

Vergaderjaar 2014–2015

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2015

In de herziene Woningwet spelen prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurders een nog grotere rol dan in het verleden. Het maken van een woonvisie en goede prestatieafspraken gaat een centrale positie innemen in het volkshuisvestelijk stelsel. Gevolg gevend aan de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (PEW)¹ wordt de positie van gemeenten en huurders versterkt, zowel in de wet als ook in het Besluit toegelaten instellingen (Btiv). Van corporaties wordt verwacht dat zij naar redelijkheid bijdragen aan het volkshuisvestelijke beleid van de gemeente.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst (de Minister) is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en kan in die rol het proces van het opstellen van woonvisies en prestatieafspraken faciliteren en stimuleren, onder meer door het stellen van heldere, wettelijke termijnen waarbinnen de partijen tot overeenstemming moeten komen, de mogelijkheid te bieden om een eventueel geschil aan een onafhankelijke commissie voor te leggen en door te borgen dat huurders en gemeenten toegang hebben tot de relevante informatie en inzichten in de financiële polsstok van de corporatie.

Daarnaast zal de Minister als stelselverantwoordelijke periodiek prioriteiten benoemen (conform artikel 39, tweede lid van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, BTIV), waarvan corporaties worden geacht deze in hun bod op de woonvisie te betrekken. In deze brief zal ik in het eerste deel de prioriteiten schetsen en vervolgens de opzet van de Staat van de Volkshuisvesting. In de Staat van de Volkshuisvesting zal ik de Kamer jaarlijks in het voorjaar informeren over het functioneren van het stelsel en over de prioriteiten in het bijzonder. Met deze brief geef ik invulling aan hetgeen ik heb aangekondigd in de brief van 28 mei (Kamerstuk 29 453, nr. 392). Dit schrijven is toegezegd tijdens het

¹ Ver van huis, Hoofdrapport. Den Haag, 30 oktober 2014.

De prioriteiten

«Wat zijn voor de komende jaren de volkshuisvestelijke *issues* die echt niet kunnen blijven liggen. Wat moet met prioriteit worden opgepakt?» Over die vragen is de afgelopen tijd het gesprek gevoerd met sectorpartijen Aedes, VNG, de Woonbond en individuele gemeenten, corporaties en huurderorganisaties. De prioriteiten die in deze brief benoemd worden, zijn zaken die overal spelen maar waarover lokale partijen bij uitstek afspraken maken, rekeninghoudend met de specifieke lokale en regionale noden en omstandigheden. Het zijn kwesties waarvoor rijksbeleid is geformuleerd met een verbijzondering voor de sociale huursector. Het benoemen van prioriteiten geeft richting. Het geeft duiding aan wat de Minister van het stelsel verwacht, maar is geen wet of formele sturing. Wel wordt beoogd om de partijen die in staat zijn daaraan bij te dragen in beweging te brengen.

De thema's die met voorrang aan de orde komen in de periode 2016 tot en met 2019 zijn:

- Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;
- Realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad conform de afspraken in het Nationaal Energieakkoord en het Convenant Energiebesparing Huursector;
- Huisvesten van urgente doelgroepen;
- Realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting i.v.m. langer zelfstandig wonen.

Het feit dat deze prioriteiten door de regering benoemd worden, wil niet zeggen dat andere lokale inspanningen van minder groot belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan herstructurering van wijken, aanpak van de voorraad in krimpgebieden of investeren in leefbaarheid. Dit zijn echter thema's die in specifieke gemeenten bij specifieke corporaties spelen. De benoemde prioriteiten spelen overal en zijn van nationaal belang. Het is aan de desbetreffende gemeenten om over de bovenstaande thema's, en andere thema's die gemeenten in hun woonvisie willen opnemen, met corporaties en huurders(organisatie) tot afspraken te komen binnen de kaders van de regelgeving.

Hieronder staat in het kort de analyse van de volkshuisvestelijke opgave, met daarna in het kort welke inspanning aan de orde is. Het kan zijn dat prioriteiten met elkaar concurrerend zijn. Ook kan het zijn dat er lokaal voor een volgtijdelijkheid gekozen wordt. Het is aan de lokale partijen om dit mee te wegen in de afspraken, binnen de lokaal gevoelde omstandigheden en met inachtneming van de financiële ruimte van de corporaties.

Betaalbaarheid en beschikbaarheid ten behoeve van de doelgroep

Het gemiddeld inkomen van huurders in de sociale huursector is in de afgelopen jaren gedaald. De economische crisis speelt daarbij een rol. Er is al langere tijd sprake van een toenemend aandeel van lagere inkomens in de sociale huursector. Deze ontwikkeling geeft een extra dimensie aan de kerntaak van woningcorporaties: het huisvesten van mensen die moeilijk in de eigen huisvesting kunnen voorzien; bijna altijd mensen met een laag inkomen. In de sociale huursector is het aandeel van de huurutgaven toegenomen tot ruim een kwart van het besteedbaar inkomen, de totale woonuitgaven beslaan ruim een derde van het inkomen. In de loop van de jaren nam het corporatiebezit onder de kwaliteitskortingsgrens af, mede omdat dat lokaal beleidsmatig gewenst

leek. Tegelijk werd er echter steeds minder «passend» toegewezen en kwamen mensen met een laag inkomen vaak in een te dure woning terecht. Het aandeel «te dure» toewijzingen is sinds 2009 toegenomen van 11% naar 31% in 2013. Dit is bijna een verdrievoudiging. In het BtIV is het passend toewijzen daarom wettelijk verankerd: vanaf 2016 moet 95% van de doelgroep met recht op huurtoeslag gehuisvest worden in een woning met een huur onder de aftoppingsgrens. Het betaalbaar huisvesten van de doelgroep vraagt echter ook om afspraken op lokaal niveau. Zo kunnen binnen de wettelijke kaders en voorschriften, ook lokale prestatieafspraken gemaakt worden over een beheerste jaarlijkse huurverhoging en beheerste harmonisatie bij mutatie, over de wijze van woonruimteverdeling en over het behoud van de benodigde voorraad voor het huisvesten van de doelgroep met lage inkomens.

Betaalbaarheid in de sector is eveneens een kwestie van het vergroten van doorstroming. Op lokaal niveau zou nadrukkelijker op doorstroming ingezet kunnen worden, opdat de goedkope en betaalbare woningen vrijkomen voor degenen die daar qua inkomen (tijdelijk) op aangewezen zijn. Dit betekent dat niet alleen gekeken wordt naar de omvang van de kernvoorraad maar dat er ook actief wordt ingezet op het vrijkomen van het aanbod van betaalbare woningen. Het kan daarbij ook gaan om de inzet van flexibele woon- en huurconcepten als aanvulling op vaste contractvormen. Daarnaast gaat het om instrumenten als de inzet van een verhuismakelaar en de vergroting van de transparantie in het aanbod buiten het sociale segment.

Tevens is het wenselijk dat lokaal afspraken worden gemaakt over niet alleen het aantal maar ook de kwaliteit van het nieuw toe te voegen aanbod. Passend bouwen kan op lokaal niveau daarmee een bijdrage leveren aan betaalbaarheid. Daarbij zouden corporaties – en private verhuurders – ook nieuwe vormen van betaalbare woningen kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld door het herbestemmen van bestaande gebouwen.

Het zorgdragen voor betaalbaar wonen vergt overigens niet alleen inspanningen aan de aanbodzijde. Bewustwording bij de huurders is ook van belang. Uit onderzoek blijkt dat woningzoekenden zich vaak niet goed bewust zijn van de woonlasten in relatie tot hun inkomen. Woningzoekenden zouden zich beter moeten informeren, alvorens zij een huurcontract ondertekenen. Corporaties kunnen hen daarbij helpen door bij de aanbidding van de woning rekentools mee te geven naar het voorbeeld op Funda: «kan ik deze woning betalen?». Deze rekentools worden in overleg met de Woonbond ontwikkeld.

Energiezuinige voorraad

In het Energieakkoord zijn afspraken vastgelegd over het energiezuinig maken van de sociale huurvoorraad. Uit onder andere de SHAERE-monitor² blijkt dat het tempo van realisatie nog achterblijft. Een energiezuinige voorraad levert een grote bijdrage aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Doel is te zorgen dat de sociale huurvoorraad (33% van de landelijke voorraad) in 2021 een energie-index kent van 1,25.³ Dat betekent dat de gehele sector van gemiddeld label D in 2014 naar gemiddeld label B in 2021 transformeert. Behalve voor een lagere CO₂-uitstoot, is een lager energiegebruik ook van belang voor lagere,

² Sociale Huursector Audit en Evaluatie Energiebesparing van Aedes.

³ De energie-index is een getal dat uitdrukt hoe energiezuinig de woning is. Hoe lager de index, hoe energiezuiniger de woning is. De index is gebaseerd op 150 kenmerken die bijdragen aan een energiezuinige woning.

stabielere woonlasten. Daarnaast is het streven dat de gehele gebouwde omgeving in 2050 energieneutraal is. Uit onderzoeken en monitoring blijkt dat er een versnelling nodig is, wil de sector gemiddeld een energie-index van 1,25 realiseren in 2021. Het investeren in duurzaamheid levert een grote uitdaging en dilemma's op lokaal niveau op voor corporaties die soms grote investeringen willen doen, huurders die bang zijn dat daarmee de woonlasten alsnog omhoog gaan en gemeenten die vrezen dat investeren in de voorraad ten koste gaat van andere opgaven. Het vergt dan ook inzet van alle partijen om de gevraagde versnelling door te zetten.

Corporaties kunnen bijdragen door energiebesparende maatregelen onderdeel te laten zijn van hun planning voor onderhoud en verbetering. Het aanbrengen van energetische basiskwaliteit zou standaard onderdeel van de onderhoudspraktijk kunnen worden. Maar ook verdergaande maatregelen zijn mogelijk zoals de installatie van warmtepompen of gebalanceerde ventilatie.

De uitdaging voor corporaties is om de baten en lasten van energie-investeringen evenwichtig te verdelen en met oog op de lange termijn doelmatig te investeren. Investeren in energiebesparende maatregelen kost immers geld en levert een besparing op in de woonlasten van huurders. Het kan echter zijn dat de investering een hogere huur oplevert, die niet volledig gecompenseerd wordt door lagere lasten. Met het oog op de betaalbaarheid zouden corporaties daarom prudent de met energie-maatregelen samenhangende investeringen kunnen doorberekenen in de huur, opdat er ook voor huurders een zichtbaar voordeel ontstaat. Corporaties en huurdersorganisaties kunnen afspreken de huren niet meer te verhogen dan de afname van de energielasten. Hierbij zouden zij gebruik kunnen maken van de door Aedes en Woonbond ontwikkelde Woonlastenwaarborg.

Corporaties treffen al vaak maatregelen die gericht zijn op energiebesparing, maar zij kunnen ook bijdragen aan energieopwekking via hun woningen en overig vastgoed. Corporaties mogen voorzieningen aan hun woningen aanbrengen waarmee op een duurzame manier voorzien kan worden in het energiegebruik in de woning (zoals zonnepanelen, grondwarmtepompen, warmte-koude opslaginstallaties). Dit mag ook als deze in, op of aan gebouwen zijn aangebracht in de buurt van het woningbezit, op voorwaarde dat deze voorzieningen uitsluitend ten goede komen aan de eigen huurders van de desbetreffende woningen. Corporaties mogen dit doen, maar het zou goed zijn als zij ook het initiatief namen, of initiatieven van bewoners zouden faciliteren. Het is immers toegestaan dat een corporatie huurders die dat zelf willen, ondersteunt bij het installeren van duurzame voorzieningen en de kosten verrekent via de servicekosten. Corporaties mogen weliswaar niet treden in energieleveranties aan derden, maar wel is het toegestaan energie van bijvoorbeeld op de woning of het gebouw geplaatste zonnepanelen terug te leveren aan het energienet.

In de sector zijn er veel initiatieven gaande, maar uit onderzoek komt naar voren dat huurders soms wantrouwend staan tegenover duurzaamheidsingrepen vanwege de overlast of de gevolgen voor de huur, ook al gaan de totale woonlasten wellicht omlaag. Corporaties zouden bij hun plannen voor energiebesparende en/of energieopwekkende maatregelen tijdig kunnen inzetten op communicatie met de huurders om hun medewerking en instemming te bevorderen.

Het verder ontwikkelen van en onderling delen van best practices en innovaties is van groot belang in dit domein, waar zowel nationaal als internationaal veel ontwikkelingen gaande zijn. Er is een aantal ondersteunende programma's gestart bij Aedes (Huren met energie), VNG (Onder-

steuningsprogramma Energie), De Gelderse Milieufederaties (Stook je rijk) en de Woonbond (Bespaar Energie met de Woonbond). Daarnaast kunnen corporaties zich aansluiten bij de Stroomversnelling, gericht op zeer energiezuinige zogenoemde nul-op-de-meter woningen.

Energiezuinigheid is niet alleen een technisch of bouwkundig vraagstuk, maar vergt ook aanpassing van gedrag. Huurderorganisaties en corporaties zouden samen een grotere inspanning kunnen leveren om huurders voor te lichten over energiezuinig wonen. Een energiezuinige woning is één, energiezuinig gebruik van die woning is twee.

Huisvesting urgente doelgroepen

Er zijn verschillende signalen dat urgente doelgroepen moeizaam toegang vinden tot de sociale huursector. Vooral de huisvesting van verblijfsge-rechtigden blijft de laatste jaren achter. Sinds 2013 neemt het aantal verblijfsgerechtigden weer toe, naar 10.981 in 2013, 15.750 in 2014 en naar verwachting 28.900 in 2015. Omdat de huisvesting in de afgelopen jaren achterbleef (met respectievelijk 1.481 in 2013 en 1.775 in 2014) loopt de totale opgave op.

Maar er zijn meer urgente doelgroepen die wettelijk met voorrang gehuisvest moeten worden, zoals mantelzorgers en mensen uit Blijf-van-mijn-lijfhuizen, of categorieën die door gemeenten als urgent benoemd kunnen worden. Hoewel het niet uitsluitend een opgave voor de corporaties is, zijn velen van deze urgenten primair aangewezen op een woning in de sociale huursector. Bij deze doelgroepen concurreert «urgentie» met permanente (sociale) huisvesting. Permanente huisvesting betekent doorgaans dat men moet wachten, terwijl men urgent gehuisvest moet worden. Door oog te hebben voor onconventionele oplossingen, naast het huisvesten in de reguliere voorraad met reguliere contracten, zou ook een grotere groep «spoedzoekers», die niet formeel tot de categorie urgenten behoren, geholpen kunnen worden aan een (tijdelijke) woning: starters, mensen die voor een nieuwe baan pas naar een andere stad zijn verhuisd, ZZP-ers, leden van pas gescheiden echtparen, arbeidsmigranten of anderen die om welke reden dan ook baat hebben bij snelle, tijdelijke en betaalbare woonruimte. Er liggen voor corporaties en particuliere verhuurders kansen op de woningmarkt om huishoudens te huisvesten door oog te hebben voor minder conventionele wijzen van huisvesting, transformatie van leegstaand (zorg)vastgoed en kantoren voor tijdelijk wonen, of huisvesting in verplaatsbare units. Ook het huisvesten van meerdere alleenstaanden in één woning kan een optie zijn. Vooralsnog heeft een en ander de vorm van pilotprojecten, maar met het oog op verschillende urgente doelgroepen zouden deze op korte termijn meer in het reguliere beleid van gemeenten en corporaties geïncorporeerd kunnen worden.

Wonen met zorg en ouderenhuisvesting

De komende jaren neemt het aantal ouderen, ook met een laag inkomen, sterk toe. Het aantal ouderen van 65 jaar en ouder stijgt van 2,8 miljoen naar 4,7 miljoen in 2040 en het aantal 75+’ers stijgt van 1,2 miljoen naar 2,6 miljoen in 2040. Ook het aantal en het aandeel 80+’ers neemt flink toe. Het huurdersbestand van corporaties zal daardoor vergrijzen. Ook willen meer mensen met een zorgvraag zo lang mogelijk thuis blijven wonen, vaak met steun van mantelzorgers. Met fysieke aanpassingen in de woning, de juiste voorzieningen in de wijk en meer mogelijkheden voor mantelzorgers is dat ook mogelijk. Wonen en zorg zijn nauw met elkaar verbonden. Een aantal ontwikkelingen zorgt ervoor dat wonen en zorg financieel en organisatorisch meer gescheiden worden. In de uitvoering

zijn zij echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het aantal mensen in verzorgingstehuizen loopt al sinds 1980 terug, waarbij het beleid de maatschappelijke behoefte naar extramuralisering heeft gevolgd. Een aantal verzorgingshuizen komt leeg te staan, zowel van corporaties als van zorgaanbieders: wat te doen met dit vastgoed? Een deel van de ouderen heeft behoefte aan «geclusterd» wonen in gezamenlijkheid en veiligheid, maar met de nadruk op «wonen». Onttrekking, transformatie en toevoeging van vastgoed dienen op een verantwoorde wijze plaats te vinden.

Daarvoor is het nodig dat de betrokken partijen een gemeenschappelijk kompas ontwikkelen. Dat begint met voldoende inzicht in de beschikbare voorraad, in de huidige en toekomstige vraag naar betaalbare, passende woningen voor de sterk groeiende groep ouderen en mensen met beperkingen en/of psychische problemen met een laag inkomen. Lokale partijen zouden op basis van deze gezamenlijke analyse hun beleid af kunnen stemmen. In dit verband zou er ook meer contact en afstemming kunnen zijn tussen corporaties en zorgaanbieders alsmede tussen gemeenten en zorgkantoren.

Uit onderzoeken blijkt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig willen blijven wonen. Het zou uitgangspunt kunnen zijn voor het beleid van corporaties en ondersteund kunnen worden door gemeenten vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Zo kunnen afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en corporaties, in samenspraak met de huurders, over aanpassingen in het bestaande bezit. Maar mocht het niet mogelijk zijn om de bestaande woningen aan te passen, dan kan het verstandig of zelfs noodzakelijk zijn te verhuizen naar een meer geschikte woning. Zo zijn nultreden woningen bij uitstek geschikt voor ouderen. Corporaties hebben de afgelopen jaren veel nultredewoningen bijgebouwd en zouden het aantal nog kunnen vergroten op buurt- en wijkniveau. Het is echter vooral zaak bij de toewijzing van dit type woning expliciet rekening te houden met deze doelgroep. Ouderen die willen verhuizen naar een nultredewoning om langer zelfstandig te wonen, kunnen ondersteund worden door corporaties opdat verhuizen en doorstromen gemakkelijker en aantrekkelijker wordt, bijvoorbeeld door een «seniorenmakelaar» of een «verhuiscoach».

Hoewel de traditionele verzorgingstehuizen leeg komen te staan, is er wel behoefte aan vaak kleinschalige geclusterde woonvormen. Corporaties kunnen op verschillende manieren de voorraad geclusterde woonvormen doen toenemen en verbinding leggen naar de aanbieders van de benodigde (zorg)diensten in de wijk of in hun bezit.

Langer zelfstandig wonen, kan ook ondersteund worden door voorzieningen in de wijk aan te bieden gericht op ontmoeting, ondersteuning en zorg. Corporaties kunnen hun maatschappelijk vastgoed juist voor die doeleinden ter beschikking stellen. Hier ligt ook nadrukkelijk een belangrijke taak voor de gemeenten. In samenspraak met corporaties en huurders zouden zij in het ruimtelijke beleid meer rekening kunnen houden met het combineren van voorzieningen die voor ouderen van belang zijn in samenhang met het wonen.

Corporaties hebben een groot aantal verzorgingstehuizen in bezit, die mogelijk leeg komen te staan. Deels blijven deze in exploitatie als verpleeghuis voor bewoners met een zzp-indicatie (zorgzwaartepakket) van 4 of hoger of een daarmee corresponderend zorgprofiel conform de Wet langdurige zorg, die per 1 januari 2015 van kracht is. Er ligt dan ook een opgave voor corporaties om het leegstaande bezit in overleg met de gemeente tijdig te transformeren, af te stoten of eventueel te slopen.

Ook voor de GGZ-cliënten geldt dat zij minder intramuraal opgevangen worden dan in het verleden. Er kunnen afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en corporaties over het benodigde aantal woningen voor deze doelgroep, in combinatie met afspraken over benodigde zorg en begeleiding met de zorgaanbieders.

Staat van de Volkshuisvesting

Gevolg gevend aan de aanbeveling van de PEW zal ik jaarlijks in de Staat van de Volkshuisvesting een compleet beeld van de volkshuisvesting schetsen. De «Staat» is een monitorinstrument, waarin zal worden ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van volkshuisvestelijke prestaties, financiën en governance van corporaties. Tevens zal het functioneren van het stelsel van sociale huisvesting binnen de woningmarkt worden geanalyseerd. Bij het monitoren van de prestaties van de corporatiesector zal in het bijzonder aandacht zijn voor de vier prioritaire thema's. Op deze thema's zal de komende jaren op macroniveau de samenhang onderzocht worden tussen de gemeentelijke woonvisie, het bod dat de corporaties erop uitbrengen, de prestatieafspraken en de realisatie.

De eerste Staat van de Volkshuisvesting zal in februari 2016 naar de Kamer worden gestuurd. Deze zal de aard van een nulmeting hebben, aangezien de prioritaire thema's pas vanaf 2016 in het beleid verdisconteerd zullen raken. De Staat van de volkshuisvesting in 2017 zal inzicht geven in hoe de prioriteiten zijn opgepakt in 2016.

Bij het maken van de Staat van de Volkshuisvesting zal vooral gebruik worden gemaakt van reguliere jaarlijkse rapportages over het financieel en volkshuisvestelijk presteren door CFV, WSW en BZK. Daarnaast wordt een jaarlijks overzicht gemaakt van de prestatieafspraken en zal een analyse worden uitgevoerd van de visitatierapporten die het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. Ook wordt gebruik gemaakt van de Aedesbenchmark en zullen aanvullende analyses worden gedaan op de dVI- en dPI-bestanden (verantwoording- en prognose informatie). Een benchmark is bij uitstek een instrument om de transparantie en vergelijkbaarheid tussen corporaties te vergroten, alsmede te stimuleren tot betere prestaties. In de loop van 2016 zal Aedes de huidige benchmark aanvullen met de onderwerpen betaalbaarheid en beschikbaarheid. Daarnaast is er een aparte benchmark over duurzaamheid (SHAERE). De Staat van de Volkshuisvesting geeft inzicht op macroniveau. Voor het microniveau zijn er verschillende instrumenten zoals visitatierapporten en het rapport Corporatie in Perspectief, dat jaarlijks door Aedes wordt opgesteld. Ook op basis daarvan kunnen gemeenten en huurders zich een beeld vormen van het presteren van de corporatie.

Naast de Staat van de Volkshuisvesting wordt op verzoek van de Kamer ook een jaarlijkse Staat van de Woningmarkt opgesteld, die in oktober aan de Kamer wordt aangeboden. Hoewel er samenhangen zijn, zal de Staat van de Volkshuisvesting als perspectief hebben het functioneren en presteren van het corporatiestelsel, terwijl de Staat van de Woningmarkt het functioneren van de woningmarkt integraal benadert.

Met de herziene Woningwet zullen corporaties zich weer gaan richten op de kerntaken. Met de in dit schrijven benoemde prioriteiten geef ik de sector mee waar ik als stelselverantwoordelijke wil kunnen zien dat er

daadwerkelijk wordt ingezet op die kerntaken. Ik hoop en verwacht in de Staat van de Volkshuisvesting op middellange termijn die gewenste betekenisvolle beweging te zien op de prioriteiten die benoemd zijn.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok