

# ZELFBEHEER VAN SOCIALE HUUR KOMT LEEFBAARHEID TEN GOEDE

Dat Engelse huurders een Right to Buy hebben is alom bekend onder Nederlandse volkshuisvesters. Minder bekend is hun Right to Manage, het recht om het beheer van sociale huurwoningen collectief over te nemen. Uit de ruim 35 jaar ervaring hiermee blijkt dat de kwaliteit van het onderhoud sterk verbetert en de leefbaarheid vooruit gaat.



DOOR TREVOR JAMES, VANNIMWEGEN

**P**as in 1974 kregen Engelse woningcorporaties recht op overheidssubsidie. In die tijd was de sociale woningbouw voor 99% in bezit van gemeenten. De wet, 1974 Housing Act, maakte niet alleen de groei van woningcorporaties mogelijk. Er werd ook geregeld dat gemeenten het beheer van sociale huurwoningen mochten overdragen aan Tenant Management Organisations, TMO's.

In 1980 heeft de conservatieve regering van Margaret Thatcher de Right to Buy ingevoerd. Een wet met een dubbele doelstelling:

- het bevorderen van het eigenwoningbezit
- het breken van de macht van de grote (Labour gedomineerde) gemeentelijke diensten voor sociale woningbouw

Er zijn in de eerste jaren circa 1,5 miljoen woningen ( $\pm 20\%$  van de sociale voorraad) verkocht, minder dan beoogd. Daarom bepaalde de Fair Housing Act van 1988 dat als een meerderheid (minimaal 60%) van de huurders van een complex stemmen voor een nieuwe verhuurder, dat de eigenaar de woningen dan moet overdragen. De hoop was dat huurders massaal zouden kiezen voor overdracht aan particuliere verhuurders. Dat is niet gebeurd. Het stemrecht heeft wel een belangrijke rol gespeeld bij de overdracht/verkoop van bezit van gemeenten aan woningcorporaties. Huurders hebben een beslissende stem in welke corporatie de woningen overneemt.

De 1992 Affordable Housing Act bepaalde dat huurders het recht hebben om het beheer over te nemen (Right to Manage) van de sociale verhuurder. Net zoals de Right to Buy geldt dit recht voor bezit van gemeenten en voor voormalig bezit van gemeenten, niet voor het bezit van housing associations (woningcorporaties) met een charitatieve status. Momenteel is de Engelse regering een verdere versterking van Right to Manage aan het voorbereiden in het kader van de 'Localism' agenda.

### TMO'S IN DE PRAKTIJK

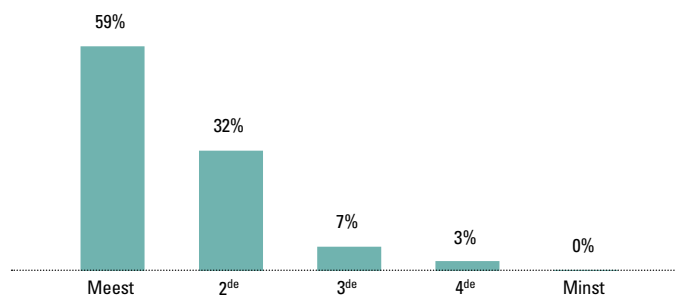
Hoewel de oudste TMO's stammen uit 1975 is er weinig onderzoek gedaan naar deze vorm van huurderszelfbeheer. Door hernieuwde belangstelling voor Big Society en localism is er de laatste jaren hierin verandering gekomen. De National Federation of Tenant Management Organisations (NFTMO) heeft op verzoek van de minister in april 2013 een eigen onderzoek gedaan. Dit report was mede gebaseerd op eerder eigen onderzoek en onafhankelijk onderzoek verricht door Urban Forum en Centre for Housing Policy van de University of York.

Als de huurders van een complex in meerderheid besluiten dat zij het beheer over willen nemen, dan moeten zij eerst een eigen businessplan maken. Het businessplan moet aantonen dat zij in staat zijn om het beheer op verantwoorde wijze over te nemen. In principe mag de eigenaar de overdracht niet weigeren. In de praktijk blijkt dat eigenaren de overdracht kunnen trainen door allerlei (aanvullende) eisen te stellen aan de TMO. TMO's in oprichting kunnen subsidie aanvragen om het businessplan uit te werken en leden te scholen.

Eenmaal opgericht sluit de TMO een contract met de eigenaar waarin de verdeling van verantwoordelijkheden en budgetten wordt vastgelegd. Standaard onderdeel van het contract is het verplichte "continuïteit ballot". Eens in de 5 jaar moet de TMO haar leden onderwerpen aan een anonieme schriftelijke stemming over de voortzetting.

Er zijn circa 190 TMO's in Engeland die Circa 80.000 woningen beheren,  $\pm 5\%$  van de gemeentelijke sociale voorraad. De meerderheid van de TMO's (55%) bestaat langer dan 14 jaar, enkele vanaf 1975.

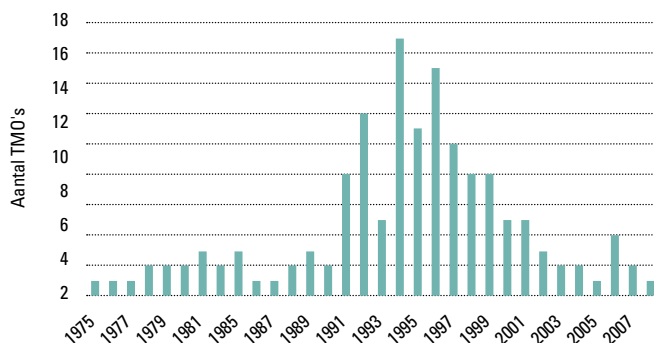
### Achterstand Index Scores TMO's



Bron: Locatie van TMO's op basis van postcode en achterstandsindex IMD

Er zijn verschillen in grootte. Ongeveer de helft beheert 200 woningen of minder. De kleinste TMO's beheren enkele tientallen woningen, de grootste 9.500 woningen. De gemiddelde grootte is 349 woningen, 35% beheert minder dan 120 woningen.

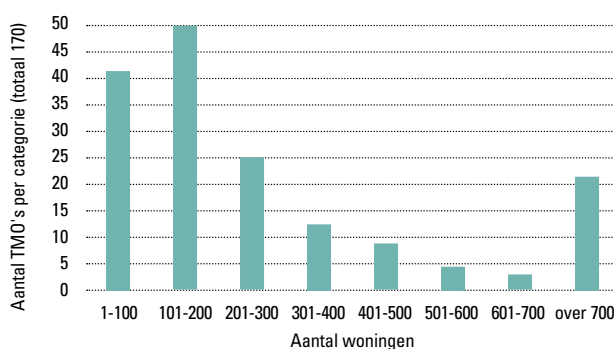
### TMO - oprichtingsjaar



Bron: NFTMO en aanvullend onderzoek

In de Nederlandse discussie over burgerinitiatieven wordt aangenomen dat het vooral de beter opgeleide en beter gesitueerde huurders zijn die initiatief nemen en dat er in de armste wijken de minste kans is om dergelijke initiatieven te realiseren. Het is daarom frappant dat TMO's in Engeland juist ontstaan in gebieden met cumulaties van achterstand, aangeduid door de Index of Multiple Deprivation, IMD. Uit onderzoek blijkt dat ruim de helft van de TMO's zich bevindt in buurten die de meeste achterstand hebben.

### Aantal woningen per TMO



Bron: NFTMO en aanvullend onderzoek

Omdat de IMD-scores heel verfijnd zijn, kan de verklaring niet worden gezocht in een enclave van beter opgeleiden in een anders verpauperde buurt. De federatie van TMO's heeft als verklaring dat in de gebieden met de grootste achterstand er weinig vertrouwen is in de instanties en politiek om de problemen aan te pakken. Als het lukt om als huurders zelf te organiseren is de stap naar zelf overnemen klein, zeker als er in de omgeving voorbeelden zijn van geslaagde TMO's.

#### WAT DOEN TMO'S

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de eigenaar en de TMO verschilt van geval tot geval.

#### Taken Tenant Management Organisation

	Percentage respondenten
Dagelijks en klachten onderhoud	94%
Monitoring en onderhoudsklachten aannemen	87%
Schoonmaak van gemeenschappelijke ruimtes	87%
Onderhoud van de omgeving van de woningen	84%
Huismeesterservice	81%
Bewoners consulteren – overleg, spreekuur, etc.	81%
Community development	65%
Administratie van de woningtoewijzing	61%
Woningtoewijzing - besluiten	52%
Huurachterstanden innen	52%
Huurinning	32%

Bron: Survey 2011

Volgens de NFTMO zijn TMO's niet alleen goed voor de huurders die een betere dienstverlening ervaren. Door de kleinschaligheid en de betrokkenheid zijn de TMO's in staat om in te spelen op de specifieke

omstandigheden van de huurders waardoor sociale problemen en betalingsachterstanden worden verminderd. TMO's bieden een hogere mate van dienstverlening tegen lagere kosten. De eigenaar behoudt het eigendom en ziet dat het bezit en de huurders baat hebben bij deze vorm van beheer. Voor de verhuurder zijn de kosten van het beheer niet minder, maar de kwaliteit van het beheer en de betalingsdiscipline worden in het algemeen beter.

#### HET WAAROM EN DE SUCCESFACTOREN

De meeste TMO's worden geboren uit ontevredenheid met de dienstverlening van de eigenaar en uit gevoelens van frustratie en onveiligheid. Er zijn ook TMO's die begonnen zijn omdat de huurders een verbetering van de wijk en hun eigen situatie liever zelf bewerkstelligen. De motivatie om zelf het beheer over te nemen is vooral de overtuiging van de huurders dat zij het beheer beter en/of anders zullen uitvoeren. Het zelfbeheer heeft geen financiële gevolgen voor de huurders, hun huur wordt niet verlaagd. Voor velen van hun wordt de huur zelfs door de uitkeringsinstantie betaald. Wat wel blijkt is dat door de betrokkenheid en de kleinschaligheid de kwaliteit van het beheer en onderhoud sterk worden verbeterd en ook de leefbaarheid gaat vooruit. Incidenteel kunnen huurders werk vinden bij de eigen TMO of door vrijwilligerswerk zich ontwikkelen.

Een factor van belang is peer supportgroepen in de omgeving die advies geven en laten zien hoe zij het zelfbeheer aanpakken. Voor Spa Green was de aanwezigheid van veel Housing Co-operatives in Islington een steun bij het opzetten van de TMO. Housing Co-operatives zijn zelf eigenaar van de woningen, maar zij laten zien dat 'gewone' mensen in staat zijn om collectief te beheren.



De Millbank Estate bestaat uit 630 woningen gebouwd in 1899 door de London County Council  
(Foto Trevor James)



### DE VOOR- EN NADELEN VOOR HUURDERS EN VERHUURDERS

Zoals uit de beschrijvingen van Spa Green en MEMO blijkt, heeft een TMO voordelen voor de huurders als het gaat om de kwaliteit van het beheer, de leefbaarheid en de veiligheid. De organisatie biedt mogelijkheden om community activiteiten te ontwikkelen en te ontplooiën. Het feit dat huurders zich zelf moeten organiseren zou als nadeel gezien kunnen worden, maar uit het onderzoek en de cases blijkt dat dat niet zo wordt ervaren. Het is wel zo dat het bestuur fouten kan maken die nadelig zijn voor de TMO. Daarom is de continuity ballot van groot belang.

Sommige gemeenten zien TMO's als een goed voorbeeld van hoe bewoners meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen situatie. Maar verhuurders zijn niet altijd blij met TMO's. Het ontstaan van een TMO wordt vaak gezien als hun eigen falen. Daarnaast speelt dat veel gemeenten speciale 'Arms Length Management Organisations' hebben opgericht die het beheer over hebben genomen. Deze ALMO's zien de TMO's vaak als een ondermijning van hun eigen (financiële) positie. Uit de case studies blijkt echter dat de betrokken ALMO's een deel van het beheerbudget zelf houden waardoor de TMO het beheer goedkoper moet uitvoeren.

### DE RELEVANTIE VOOR NEDERLAND

In Nederland zijn in de jaren '80 en '90 allerlei zelfbeheerinitiatieven ontstaan waarvan de overgrote meerderheid nog springlevend zijn. Omdat het niet mogelijk was om, net zoals de Engelse Housing Co-operatives, zelf toegelaten te worden hebben de meeste een relatie met een woningcorporatie. In feite zijn ze een vorm van TMO, met een beheercontract waarin de verdeling van middelen en verantwoordelijkheden wordt geregeld. In de participatiesamenleving wordt vooral van bovenaf bedacht wat de burger/de huurder zelf moet oppakken. Als bewoners iets zelf willen moet dat passen in het beleid van rijk, gemeente of woningcorporatie. De Engelsen hebben dat omgedraaid. De huurders hebben het recht – ze hoeven niet maar ze mogen wel. Als ze het recht willen uitoefenen moeten ze wel het aannemelijk maken dat zij het kunnen. Als ze dat doen mag de eigenaar niet weigeren.

Veel volkshuisvesters zullen beweren dat de woningcorporaties het beheer veel beter op orde hebben dan de Engelse gemeenten en dat daardoor de noodzaak voor het vormen van een TMO ontbreekt. Dat het beheer beter geregeld is klopt. Dat betekent niet dat huur-

ders altijd tevreden zijn of geen ambities hebben om in hun buurt initiatief te nemen. Ik kom, net zoals in de jaren '80 en '90, weer bewoners tegen die aangeven zelf initiatief te willen nemen om in hun eigen situatie verandering te realiseren. Een Recht om te Beheren zou tot verrassende initiatieven kunnen leiden.

#### SPA GREEN MANAGEMENT ORGANISATION, SGMO

Spa Green is een complex van 128 woningen gebouwd in de jaren '30 door Islington Council. Het ontwerp is van Berthold Lubetkin, voorman van het Nieuwe Bouwen. Hij vond: "Nothing is too good for ordinary people".

Begin jaren '90 was Spa Green een 'sink estate' met een hoge concentratie van kansarme huurders en problemen met onveiligheid, vervuiling en overlast. De huurderscommissie besloot om zelf aan de slag te gaan. Na enkele jaren voorbereiding hebben zij in 1996 het beheer overgenomen.

Dat SGMO het verschil heeft gemaakt, is voor bewoners evident. Spa Green heeft nu de hoogste veiligheidsscore in Islington. De tevredenheid van de huurders is hoog (85% zeer tevreden) en bij de laatste schriftelijke stemming stemde 99% voor verlenging. Op de jaarlijkse ledenvergadering wordt de verlenging altijd voorgelegd aan de aanwezigen (opkomst tussen de 40 en 50% van alle bewoners). Elk jaar stemt de overgrote meerderheid voor verlenging.

SGMO wordt bestuurd door een board van 14 bewoners die een manager en een huismeester in dienst heeft. De organisatie doet het dagelijks beheer, mutaties inclusief onderhoud, planmatig onderhoud en sociaal beheer. De huurinning en de woningtoewijzing (aanbod model) is in handen van de gemeente. SGMO heeft de afspraak dat huurders die binnen het complex willen verhuizen voorrang hebben. Voor 20% van de woningen mag voorkeur worden verleend aan een kandidaat uit de wijk. De SGMO ontvangt een vergoeding van de gemeente voor haar werkzaamheden en moet 3 keer per jaar verantwoording afleggen over de financiën. Budgetten voor grote ingrepen worden in overleg bepaald.

Door de oprichting van de TMO en de daarop volgende verbeteringen hebben meerdere huurders hun Right to Buy gebruikt. Vooral nu de korting op de marktprijs in Londen £100.000 bedraagt. Momenteel is een derde van de woning een eigenwoning. Omdat de oorspronkelijke huurders vaak relatief kort na koop de woning doorverkopen is een mix ontstaan van de allerarmste en welgestelde professionals. Recentelijk is een 3-kamerwoning verkocht voor £525.000, dezelfde woningtype heeft een huur van £130 per week. Omdat de Right to Buy anti-speculatiebedingen niet toelaat, kan de TMO speculatie niet tegen gaan.

Door de mix is de board van SGMO versterkt. Momenteel is 50% huurder en 50% koper. De penningmeester is een werkloze alleenstaande moeder die les krijgt in boekhouding van de manager en de voorzitter die werkt als financieel controller. Een voorbeeld van hoe SGMO werkt aan het verbeteren van de kansen van haar leden .

#### MILLBANK ESTATE MANAGEMENT ORGANISATION, MEMO

De Millbank Estate bestaat uit 630 woningen, gebouwd in 1899 door de London County Council en in eigendom van Westminster Council. De locatie achter Tate Britain in de wijk Pimlico is top.

In de jaren '90 waren slecht onderhoud, toenemende problemen rond veiligheid, leefbaarheid en ontevredenheid over het beheer door de gemeente reden voor de huurderscommissie om een TMO op te zetten. In 1997 heeft de minister de overdracht bezegeld.

In de beginjaren was er onenigheid onder de leden van de board over de koers. Medewerkers wisselden elkaar in rap tempo af. Hoewel de

kwaliteit van het beheer en de tevredenheid van de huurders toenam, waren de beginjaren geen groot succes.

Sinds 2004 gaat het goed met MEMO, de board heeft het beheer helemaal in orde. De organisatie heeft een team van 10 medewerkers (deels parttimers) die in opdracht van de board het beheer uitvoeren. MEMO is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer, mutaties inclusief onderhoud, planmatig onderhoud en sociaal beheer. De huurinning en woningtoewijzing (aanbodmodel) is in handen van de gemeente. Jarenlang ontving MEMO een budget van £630.000 voor haar werkzaamheden. Dit was ontoereikend voor het goed op peil houden van de woningen. MEMO heeft zelf de kwaliteit van de woningen in kaart laten brengen en de hoogte van de budgetten van de gemeente voor vergelijkbare werkzaamheden onderzocht. Met als gevolg dat het budget is verdubbeld.

Net zoals bij Spa Green heeft een deel van de huurders gebruik gemaakt van de Right to Buy. Inmiddels is ruim de helft van de woningen een eigenwoning. De verhouding tussen huur en koop komt terug in de board die voor de helft uit kopers bestaat. De samenstelling qua leeftijd en etniciteit is divers.

Bij het recentste tevredenheidsonderzoek onder de bewoners gaf 84% van de huurders en 99% van de eigenaren aan tevreden te zijn met het beheer door MEMO. Hoewel de gemeente de board als amateurs ziet, lukt het wel om een betere dienstverlening te bieden dan de gemeente zelf.

MEMO ontvangt slechts £139,16 voor 'community activities'. De opgave is echter groot. Nieuwe huurders zijn meestal uit de categorieën dakloos, mensen met psychische problemen, verslaafden of mensen die hun geld verdienen op straat onder andere in de prostitutie. Veel spreken de taal niet of nauwelijks. Van de oorspronkelijke huurders is deels (hoog)bejaard.

Daarom onderneemt MEMO allerlei sociale activiteiten die uit inkomsten van fundraising en sponsoring worden bekostigd. Huurders worden regelmatig bezocht. Omdat de instituties te weinig ondersteuning biedt, houdt MEMO de zwakkere huurders in de gaten. Bijvoorbeeld de hoog bejaarden tijdens strenge winters. Met de basisscholen is het project "Millbank Junior Citizen" opgezet, met als doel jonge kinderen te ondersteunen en te activeren om verantwoorde burgers te worden. In samenwerking met de Tate is een forum opgezet. MEMO heeft een community radiostation en een sociale onderneming i.o.. De binnen-terreinen bij de blokken worden door de omwonenden schoongemaakt en onderhouden .

#### Noten

- 1 Tenant Led Housing management, Evidence of Success, NFTMO, april 2013
- 2 Tenant Empowerment: Spending Review Evidence, NFTMO, juli 2010
- 3 Lessons for Localism: Tenant self management, Urban Forum in samenwerking met Centre for Housing Policy van University of York, 2012
- 4 Interview Thomas Cooper, Housing Manger Spa Green Management Organisation, 21 november 2013.
- 5 Interview met Kellie Carson, Estate Director, en Wilfried Rimensberger, Chairman of the Board, Millbank Estate Management Organisation, 22 november 2013