

1

**Manuel Aalbers**  
**Zelforganisatie**  
**in New Yorkse**  
**achterstandswij-**  
**ken**

**Manuel Aalbers** AMIDSt (Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies)

**Literatuur** Aalbers, M. (2001). *Volkshuisvesting in New York City: This is not America*. Stichting De Driehoek, Amsterdam | Peirce, N.R. en R. Guskind (1993). *Breakthroughs: Re-creating the American city*. Center for Urban Policy Research, New Brunswick | Clark, H., S. Saegert, E. Glunt en W. Roane (1990). *The future of limited equity housing in New York City: Residents' struggle for stability*. Urban Homesteading Assistance Board & Fund for the City of New York, New York | Harloe, M. (1995). *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Blackwell, Oxford | Saegert, S., H. Clark, E.K. Glunt, W. Roane and A. Tyler (1989). *Planning for permanence: An evaluation of city sponsored limited equity cooperative housing in New York City*. Housing Environments Research Group, City University of New York, New York

**Noten** 1. Interview met Dhr. P. Kasinitz, Professor aan City University New York. | 2. Interview met Mevr. P. Havelka, Assistant Vice President van de aan Chase Bank gelieerde Chase Community Development Corp.

**Inleiding** | ‘The City has developed the largest number of housing programs of any city in the nation. In many ways, these programs are also the most innovative in the country’ (Saegert, 1989). ‘The very, very high cost of housing in this city makes it essential that we come up with alternative housing models.’<sup>1</sup>

New York City bevond zich lange tijd in een huisvestingscrisis. Met name in de jaren zeventig verlieten zowel veel huurders als verhuurders hun woningen (abandonment). Dit leidde tot leegstand en verkrotting. Doordat veel huiseigenaren hun belastingen niet meer betaalden, werd het beheer overgedragen aan het Department of Housing Preservation and Development (HPD), de gemeentelijke dienst wonen. HPD werd hierdoor in korte tijd de op één na grootste verhuurder van woningen voor huishoudens met een laag inkomen van de Verenigde Staten. In 1986 was de gemeente eigenaar van 53.000 bewoonde en 49.000 onbewoonde woningen. In de V.S. beheren alleen de gemeentelijke woningbedrijven (public housing) in NYC, Chicago en Porto Rico meer woningen. Doordat haar woningbestand echter zeer slecht onderhouden was, stond HPD al snel bekend als de grootste slumlord van het land en volgens bankmanager Havelka<sup>2</sup> was HPD ‘lousy at it. They didn’t know what they were doing.’ HPD onteigende via het gerechtshof een eigenaar die zijn vastgoedbelastingen niet betaalde, maar had vervolgens geen oplossing klaarliggen voor de woningen en de huurders: ‘Well, they took possession and they didn’t know what to do with the building’ (Havelka).

Sinds eind jaren zeventig heeft HPD in samenwerking met veel andere organisaties een groot aantal initiatieven ontwikkeld die enerzijds voor de renovatie van de woningen moesten zorgen en anderzijds de woningen overdroegen van HPD naar andere actoren. Deze programma’s worden in de Verenigde Staten als zeer innovatief gezien. Veel woningen kwamen in bezit van community development corporations (lokale huisvestings- en welzijnsorganisaties); een klein aantal woningen kwam in bezit van eigenaar-bewoners en van mutual housing associations; maar het grootste aan-

tal kwam in bezit van limited equity cooperatives (LEC's). In dit essay zal ik dieper ingaan op de LEC's.

**Limited equity cooperatives** | They account for the horror of private abandonment, the frustration of public bungling, and the tragedy of life in a city where affordable housing seems only to vanish. They tell inspirational tales of tenant ownership, of human empowerment, and of a program that may be a model for every American city grappling with the problem of affordable housing. (...) If it can happen in the multiheaded bureaucratic, cultural, and economic hydra called New York City, one has to believe it can happen anywhere in the United States (Pierce and Guskind, 1993).

Bij HPD's tenant ownership programs wordt een gebouw dat in bezit is van de gemeente gerenoveerd en eigendom van een soort vereniging van eigenaren, genaamd Housing Development Fund Corporation (HDFC). De bewoners zijn indirect eigenaar van hun woning omdat ze aandeelhouder in de HDFC zijn. Het bestuur wordt gevormd door enkele van deze bewoners en soms wordt daar een afgevaardigde van een lokale non-profit organisatie.

Het Tenant Interim Lease Program (TIL) verleent assistentie en training aan huurdersverenigingen in bewoonde, nog niet gerenoveerde appartementengebouwen die op dat moment nog in bezit zijn van de gemeente. Het uiteindelijke doel is de verkoop van de woningen aan de huurdersvereniging die dan een LEC is geworden. De LEC moet na de verkoop financieel zelfstandig zijn en de appartementen moeten betaalbaar blijven voor huishoudens met een laag inkomen. Huurders worden getraind met behulp van de non-profit organisatie Urban Homesteading Assistance Board (UHAB) en de panden worden gerenoveerd met behulp van overheidssubsidies.

Tot 1999 zijn met behulp van TIL meer dan 600 gebouwen met naar schatting 15.000 appartementen van HPD aan de huurders overgedragen. TIL wordt onder New Yorkse volkshuisvesters en onderzoekers als het

meest succesvolle dispositieprogramma van HPD gezien. Met name wat betreft de waardering van de huurders steekt TIL met kop en schouders boven de andere HPD-programma's uit. Uit onderzoek van Clark e.a. is gebleken dat de bewoners van LEC's niet alleen het meest tevreden zijn maar ook een sterkere binding hebben aan hun buurt en vaak trots zijn op hun LEC. De auteurs stellen dat: 'The program has proven itself successful in terms of reclaiming deteriorating housing, preventing displacement and providing high quality, satisfying housing' (Clarke e.a., 1990).

Zonder problemen zijn de meeste LEC's allerminst. Problemen die in de HDFC's spelen, hebben betrekking op het dispositieproces, de renovatie, het onderhoud van het gebouw, de organisatie van de HDFC, het leiderschap binnen de LEC en de verkooprestricties. Een aantal problemen waarmee de LEC's te maken heeft, is inherent aan het model. Volgens de LEC-tegenstanders zijn bijna alle problemen het logische gevolg van de keuze voor het LEC-model. De LEC-voorstanders zijn van mening dat de problemen ten eerste kleiner zijn dan bij andere eigendomsvormen (onderzoek ondersteunt hen hierin) en ten tweede vaak uitwassen zijn die door betere training, een ander TIL-proces, de vorming van samenwerkingsverbanden van HDFC's en de ruimere beschikbaarheid van leningen grotendeels kunnen worden tegengegaan.

Om LEC's op lange termijn betaalbaar te houden, spelen twee andere factoren een belangrijke rol: de beschikbaarheid van leningen en de verkooprestricties. Grootonderhoud en belangrijke reparaties komen altijd ongelegen, zeker voor mensen die het financieel niet zo breed hebben. Het spreiden van de kosten kan de financiële lasten verlichten. HPD heeft daarom al een aantal jaren leningen met een lage rente beschikbaar gesteld aan LEC's.

Als een aandeelhouder in een LEC verhuist, moet hij of zij het aandeel in de HDFC verkopen aan de nieuwe bewoner. De eerste bewoner heeft de woning meestal voor 250 dollar kunnen kopen. In het geval dat hij of zij het aandeel tegen marktwaarde zou kunnen verkopen, betekent dit een

onevenredige winst voor de verkoper. Daarnaast is de woning financieel niet meer bereikbaar voor een huishouden met een laag inkomen. Daarom zijn er in de meeste LEC's restricties op de winst die iemand kan maken op de verkoop van zijn of haar aandeel. In principe worden de verkooprestricties bepaald door de directie van de HDFC. De verkooprestricties worden meestal na verloop van tijd 'uitgefaseerd'. Dit houdt in dat er meer winst kan worden gemaakt op de verkoop van een aandeel in de HDFC omdat de verkoopprijs dicht bij de marktwaarde komt te liggen. Maar ook als er door HPD geen verkooprestricties meer zijn opgelegd, handhaven de meeste LEC's deze restricties toch. Veel aandeelhouders zijn zich bewust van het betaalbaarheidsstreven en verhoudingsgewijs verlaten zeer weinig aandeelhouders de HDFC - niet omdat ze geen winst willen nemen, maar omdat een vergelijkbare woning duurder is (de marktwaarde van een aandeel in de LEC ligt onder de waarde van een vergelijkbaar appartement in een vereniging van eigenaren). Verkooprestricties hebben hierdoor een zekere fuikwerking. De LEC kan het eindstation in de wooncarrière worden omdat een andere woning financieel niet meer bereikbaar is.

Er zijn - zo schat men - slechts enkele gebouwen waar de verkooprestricties zo ver mogelijk zijn teruggeschroefd en de woningen voor potentiële nieuwe bewoners met een laag inkomen onbetaalbaar zijn geworden. Hierbij maakt niet alleen de verkoper winst, maar ook de HDFC, omdat het in de V.S. de gewoonte is dat een deel van de winst ten goede komt aan de coöperatie; dit verbetert de financiële positie van de HDFC. Het voordeel voor de zittende bewoners is echter een nadeel voor potentiële nieuwe bewoners met een laag inkomen, omdat de woning voor hen (te) duur is geworden. Veel volkshuisvesters en onderzoekers zijn voorstanders van strenge(-re) restricties omdat het doel van de tenant ownership programs is om de woningen op lange termijn betaalbaar te houden. Veel bewoners lijken eveneens te streven naar betaalbaarheid op lange termijn. Indien de restricties worden nageleefd bieden de LEC's een alternatieve vorm van

huisvesting voor mensen met een laag inkomen, waarbij de bewoners meer controle hebben over hun woning.

**Schaalverkleining en zelforganisatie** | Waar in Nederland stedelijke vernieuwing financieel een sterk top-down-karakter heeft en sociaal-politiek de lokale partners (gemeenten en woningcorporaties) vaak de belangrijkste rol spelen, gaat stedelijke vernieuwing in de V.S. sinds de jaren zeventig gepaard met schaalverkleining en de opkomst van kleinere organisaties voor de ontwikkeling van betaalbare woningen. Volgens de Britse socioloog Harloe ontstaan dergelijke initiatieven met name als noch de overheid noch de private markt alternatieven voor betaalbare huisvesting biedt: 'In some cases new, tenant-managed and controlled forms of social housing arose outside the existing social sector altogether; in other cases they arose among groups of low-income households who had no alternative, if they were not to lose their accommodation, but to take it over' (Harloe, 1995).

De LEC's vertegenwoordigen een 'derde weg' van sociale huisvestingsvoorziening: het zijn geen publieke, maar ook geen private instellingen. Het zijn net als de Nederlandse woningcorporaties hybride organisaties. De hybride organisaties in de V.S. zijn in tegenstelling tot de woningcorporaties echter meer buurtgebonden en minder geïnstitutionaliseerd. De ideologie van de LEC is die van community based organizations en self help organizations, het principe van mensen 'helpen zichzelf te helpen'. Alhoewel de geringe institutionalisering van de LEC's problemen met zich mee kan brengen, biedt de bottom-up-benadering juist mogelijkheden voor zelforganisatie. In tegenstelling tot de huurkoopconstructies in Nederland, zijn dit geen van bovenaf opgelegde woonconcepten, maar het resultaat van de zelforganisatie van groepen bewoners, bijgestaan door goedwillende professionals. Dankzij dergelijke projecten kon in New York de periode van housing abandonment worden afgesloten zonder dat de woningen door gentrification-tendensen onbetaalbaar worden.

De Amerikaanse ervaring leert dat het belangrijk is dat het verkoopproces helder verloopt, dat de huurders worden geholpen zich te verenigen en dat hen in bijvoorbeeld een cursus wordt geleerd hoe moet worden omgegaan met hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur, het beheer, de bewonersselectie etc.

Het bevorderen van het eigenwoningbezit en het bevorderen van bewonerszeggenschap zijn door de voormalige staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting tot hoofddoelen van beleid uitgeroepen; de huidige VROM-minister, Dekker, zet dit beleid voort. Naar New Yorks voorbeeld zou een Nederlandse woningcorporatie een deel van haar woningen kunnen verkopen aan een lokaal te vormen huurdersvereniging. De woningcorporatie kan de appartementen onder de marktprijs (of voor een symbolische prijs) verkopen, maar de bewoners vervolgens beperken in de winst die ze op de verkoop van hun appartement kunnen maken. In de naoorlogse stedelijke-vernieuwingswijken zou men er voor kunnen kiezen een flatgebouw als geheel aan de bewoners over te doen. Het belangrijkste dat de Nederlandse volkshuisvesters kunnen leren van hun New Yorkse collega's is een goed evenwicht te vinden tussen betaalbaarheid en zeggenschap van bewoners.