

Barsten in de voegen van de volkshuisvesting

De Nederlandse woningmarkt zit muurvast. Illustratief is de impasse in de sociale woningbouw. De sector dient steeds minder het toegemeten doel. Bovendien dreigen overheid en woningbouwcorporaties tegenover elkaar te komen staan. De woningbouwcorporaties voelen zich beperkt in hun manoeuvreerruimte, de overheid wenst meer greep op dat manoeuvreren. De druk om de problemen fundamenteel aan te pakken neemt toe.

Inleiding

Nederland telt krap zeven miljoen woningen op een bevolking van ruim zestien miljoen. De verdeling naar eigendomsvorm is opvallend. Het aantal huurwoningen bedraagt circa drie miljoen. Bijna 80% daarvan is eigendom van woningcorporaties, ruim een derde van het totale woningbestand. Geen ander Europees land heeft zo'n grote sociale sector. Echter, de toekomst daarvan is ongewis nu overheid en corporaties elkaar in de haren zijn gevlogen over de vormgeving van het bestel. Aanleiding is de onvolkomen verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties: de corporaties voelen zich beperkt in hun manoeuvreerruimte, de overheid wenst meer grip op dat manoeuvreren.

Woningcorporaties zijn private instellingen zonder winstoogmerk die als taak hebben het bouwen, beheren en verhuren van woningen voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Zij domineren al sinds begin 1900 de huurmarkt. De Nederlandse overheid liet het bouwen van betaalbare woonruimte aan de corporaties en nam zelf de rol op zich van financier, regelgever en toezichthouder. In de jaren negentig veranderde hun relatie. De overheid nam afstand en de corporaties kwamen financieel op eigen benen te staan. Onveranderd bleef hun positie als maatschappelijke onderneming. Deze is bekrachtigd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) van 1992, dat het werkgebied van de corporaties afbakt en de prestaties definieert waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Wat evenmin wijzigde was hun hybride rechtsvorm, in juridische zin privaat, maar gehouden publieke taken te vervullen.

Congestie op de huurmarkt

Nederlanders zijn beperkt in hun keuzevrijheid op de woningmarkt. Het aantal beschikbare woningen per 1000 inwoners is het laagste in Europa. Obstakels voor een snelle verruiming van het aanbod zijn de langdurige procedures rond bouw en ruimtelijke ordening, en de historisch gegroeide inrichting van de woningmarkt.

Nederlanders waren lang overwegend huurders. Sinds 1998 echter telt de woningmarkt meer koop- dan huurhuizen. De verschuiving is niet alleen te danken aan de nadruk die in de laatste decennia is gelegd op de bouw van koopwoningen, maar wordt ook veroorzaakt door de verkoop en sloop van oude(re) huurpanden door woningcorporaties. De vraag naar betaalbare huurwoningen blijft desalniettemin flink groter dan het aanbod.

Nieuwbouw biedt tot op heden weinig soelaas om aan de grote vraag naar huurwoningen te voldoen. De productie van nieuwbouwwoningen, en dat geldt vooral voor huurwoningen, daalt sinds de jaren tachtig trendmatig. Zetten we de schijnwerper op de periode 1995-2007, dan blijkt dat die terugval vooral plaatsvond in de sociale sector. Om het tij te keren betreft het ministerie van VROM de corporaties nadrukkelijker bij het terugdringen van het woningtekort. Dat doet het door prestatiecontracten af te sluiten. De Inspectie Volkshuisvesting kan echter geen sancties opleggen om de prestaties af te dwingen.

Voor andere marktpartijen is nieuwbouw weinig aantrekkelijk. In de eerste plaats zijn de grond- en bouwkosten de laatste jaren sterk gestegen. Daarnaast heeft het kabinet de huurverhoging voor de komende jaren gekoppeld aan de ontwikkeling van de inflatie, een besluit dat de investeringen in het vrije segment van de markt remt.

De kloof tussen de grote vraag naar goede, betaalbare huurwoningen en het geringe aanbod daarvan illustreert de verstopping van de huurmarkt. De huurmarkt is de facto een gereguleerde markt, een particuliere sector van substantiële omvang ontbreekt. Het aandeel particuliere huurwoningen in de totale woonvoorraad is tussen 1990-2006 zelfs gedaald, van 16% naar 11%.

De huurprijsbeheersing beantwoordt steeds minder aan het oorspronkelijke doel, het creëren van een toegankelijke woningvoorraad voor lagere inkomensgroepen. Scheefstand, zowel goedkope als dure, draagt in hoge mate bij aan de constipatie van de huurmarkt. Goedkope scheefwoners zijn mensen met relatief hoge inkomens in huizen met lage huren. Het is voor hen niet aantrekkelijk om naar een ongereguleerde woning in de huur- of koopsector te verhuizen, omdat zij voor iets meer kwaliteit veel meer moeten betalen. Dure scheefwoners zijn mensen met lage inkomens die in de duurdere, gereguleerde huurhuizen kunnen wonen als gevolg van de systematiek van de huurtoeslag. De cijfers spreken voor zich: de gezamenlijke woningcorporaties bezitten 2,4 miljoen woningen, maar de doelgroep, personen met lage inkomens (en huurtoeslag), telt ongeveer een miljoen huishoudens. De gereguleerde sector is dus veel groter dan nodig voor de doelgroep.

De grote steden, maar vooral Amsterdam, spannen de kroon wat scheefgroei betreft. De Amsterdamse corporaties beheren ruim 201.000 woningen, 53% van de Amsterdamse woningvoorraad. Een groot deel daarvan herbergt huishoudens die er niet (meer) voor in aanmerking komen. Er zijn 90.000 sociale woningen (bijna een kwart dus van alle Amsterdamse huizen) méér dan

er mensen zijn die daar volgens de regels aanspraak op kunnen maken. Het verschijnsel doet zich het sterkst voor in buurten die bij zoekers naar een koopwoning het meest in trek zijn. In het historische centrum bijvoorbeeld wordt maar 40% van de sociale huurwoningen bewoond door mensen die daar op grond van hun inkomen op zijn aangewezen. Wie eenmaal in een goedkope woning zit, en ook nog op een gewilde locatie, zal niet snel vrijwillig de stap naar een duur koopwoning zetten.

De ontoegankelijkheid van de huurmarkt blijkt uit de lange wachttijden. De gemiddelde wachttijd voor een goede huurwoning bedraagt 3,5 jaar. In de grote steden is de wachttijd nog veel langer: zeven jaar in Utrecht, meer dan tien jaar in Amsterdam. Op korte termijn valt geen verbetering te verwachten, integendeel. Uitmaken naar de koopsector wordt bemoeilijkt door een fors verschil in prijsontwikkeling tussen koop- en huursector. De huizenprijzen zijn, mede dankzij een lage rente, in de jaren 2000-2006 met 37% gestegen, terwijl de gemiddelde huur over diezelfde periode met slechts 18% is toegenomen.

De trend geldt in versterkte mate voor de Randstad, en vooral voor Amsterdam. In de koopsector zijn de prijzen inmiddels zo hoog dat het voor grote delen van de woningzoekende starters en huurders haast onmogelijk is een woning uitsluitend op inkomen te financieren. Enig vermogen is essentieel. Eigenaar-bewoners beschikken hier meestal over, waardoor de dynamiek in de koopsector redelijk blijft. De doorstroming van huur- naar koopwoningen stagneert daarentegen. De stagnatie werkt door in de doorstroming binnen de huursector waardoor starters op beide segmenten moeilijk aan bod komen. Huur- en koopmarkt houden elkaar zo vast in een dodelijke omhelzing.

Hoe valt de huurmarkt open te breken?

De gestage daling van de nieuwbouw van huurwoningen is niet te verklaren door een afnemende vraag. Mede door het ontspoorde huurreguleringsbeleid en de daaruit voortvloeiende geringe doorstroom bestaat een aanzienlijk vraagoverschot naar betaalbare huurwoningen. Er zijn twee manieren om aan de vraag tegemoet te komen, door meer te bouwen en, drastischer, door huurliberalisatie.

Meer nieuwbouw

Het kabinet zet in op een hogere nieuwbouwproductie – van, inclusief koopwoningen, 80.000 à 100.000

per jaar – en heeft daar de woningbouwcorporaties ‘als maatschappelijke ondernemingen’ bij betrokken. De met de corporaties te maken afspraken, zij hebben toegezegd jaarlijks 40.000 woningen voor hun rekening te nemen, zullen ‘niet vrijblijvend’ zijn. Dit geldt zowel voor afspraken tussen kabinet en Aedes, de koepel van woningcorporaties, als op lokaal niveau voor de afspraken tussen gemeenten en de woningcorporaties. Hoe het kabinet de woningcorporaties aan de afspraken wil houden, is onduidelijk. Wel blijken de streefcijfers inmiddels onder druk te staan door afnemende werkgelegenheid, stijging van de bouwkosten en de kredietcrisis.

Huurliberalisatie

Het pleit voor huurliberalisatie wint veld, maar een eerste, voorzichtige poging daartoe door het kabinet-Balkenende II (mei 2003-juni 2006) is als te controversieel gesneuveld in de Eerste Kamer. Daar is het vervolgens bij gebleven. Aedes reageerde kritisch. Zij wil slechts in nieuwbouw (en in achtergebleven wijken) investeren als zicht is op huurliberalisatie en meer bewegingsvrijheid. Het kabinet realiseert zich dat het besluit de stijging van de huren te koppelen aan de inflatie de inverdiencapaciteit van de woningcorporaties inperkt, maar vindt dat de investeringsruimte van de corporaties van dien aard is ‘dat Bruin dat wel kan trekken’.

Onvoldoende greep op prestaties en vermogen van corporaties

Van de corporaties wordt dus een bijdrage aan het openbreken van de huurmarkt verwacht. Onder de randvoorwaarden van het BBSH zijn de woningcorporaties verantwoordelijk voor het eigen reilen en zeilen. Dat zorgt voor de nodige discussie. In de huidige constellatie is weliswaar in financieel toezicht voorzien maar ontbreekt het de overheid aan harde instrumenten om de corporaties op hun maatschappelijke prestaties vast te pinnen. Zij zijn dan ook steeds zelfstandiger én commerciëler gaan opereren.

Er is nog een reden waarom de op afstand geplaatste corporaties discussie oproepen. Zij beschikken over een enorm vermogen. Het balanstotaal naar bedrijfswaarde bedraagt EUR 94 miljard, de marktwaarde van de woningvoorraad naar schatting EUR 291 miljard. Aan de vraag of de verzelfstandigde woningcorporaties hun ‘maatschappelijk gebonden’ vermogen voldoende efficiënt en effectief inzetten, zijn inmiddels vele rapporten gewijd. Het gaat tenslotte om publiek geld, de

optelsom van tientallen jaren Rijkssubsidies voor sociale woningbouw, vergroot door de forse prijsstijgingen van de afgelopen jaren. De politiek heeft geen greep meer op dat vermogen. Illustratief zijn de perikelen rond het speerpunt van het kabinet-Balkenende IV, de aanpak van probleemwijken. Een groot deel van het benodigde geld moet komen van de corporaties die, naar het oordeel van politiek Den Haag, veel meer van hun vermogen moeten steken in de samenleving. De corporaties zegden daarop toe de komende tien jaar EUR 2,5 miljard extra in de aangewezen achterstandswijken te zullen investeren, op voorwaarde zeggenschap over het geld te houden. Het kabinet wilde dit geld echter in een fonds storten waarover het zélf ging. De corporaties vonden zo'n publiek fonds niet alleen onnodig en onwerkbaar, maar vooral onrechtmatig. Als het kabinet de eindverantwoordelijkheid heeft, dan is hun investering in feite een – wederrechtelijke – heffing. In september 2007 kwamen de partijen tot overeenstemming. Aedes deed zijn toezegging van EUR 250 miljoen per jaar gestand en het kabinet onderschreef dat het akkoord 'niet in rechte afdwingbaar' is. De problemen tussen kabinet en corporaties waren hiermee niet opgelost. Met ingang van 1 januari 2008 zijn de woningbouwcorporaties onderworpen aan vennootschapsbelasting. Dat levert de staat zo'n EUR 500 miljoen per jaar op. Deze ingreep van het kabinet stuit op kritiek. Van Aedes uiteraard, omdat het de corporaties fiscaal achterstelt ten opzichte van commerciële verhuurders, maar ook bijvoorbeeld van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die vindt dat door deze heffing geld aan het woningbeleid wordt onttrokken.

Woningbouwcorporaties en overheid tegenover elkaar

De pogingen van de overheid om de corporaties naar het publieke domein terug te halen en vooral de greep in hun kas heeft kwaad bloed gezet. Enkele corporaties hebben aangegeven het bestel te willen verlaten. Daar wil VROM niet aan. Woningbouwcorporaties kunnen niet op eigen houtje uitstappen om als gewoon bedrijf door te gaan. De wet voorziet er niet in en bovendien moet de minister toestemming voor uittreding geven. Verlaat een corporatie eigener beweging het bestel dan verliest zij, zo heeft het ministerie laten weten, zeggenschap over het eigen vermogen. Aedes, die het standpunt huldigt: 'Wat is publieke inkadering waard, als je er alleen maar last van hebt?' onderzoekt of de status van Maatschappelijk Onderneming uitsluitel kan bieden.

Het kabinet heeft zich vastgelegd op de invoering van een rechtsvorm voor instellingen die opereren in het schermergebied tussen private en publieke sector. Die toezegging bouwt voort op het rapport-Wijffels (1996). Dat adviseerde voor deze instellingen voorzieningen te treffen in het rechtspersonenrecht omdat hun financiële belangen zijn toegenomen en de eisen die de samenleving aan hen stelt evenzeer. Doel is ze slagvaardiger te maken. Het ministerie van Justitie heeft inmiddels een concept-Wet op de Maatschappelijke Onderneming voor advies en commentaar toegestuurd naar een groot aantal maatschappelijke organisaties, waaronder Aedes. De koepel ziet veel in de modernisering van het corporatiebestel, zodanig dat het bestel dienstbaar is aan de maatschappelijke doelstellingen die de branche zichzelf oplegt. Den Haag moet zich, kortom, zo min mogelijk bemoeien met de maatschappelijke ondernemingen. Het kabinet heeft echter al laten weten dat de overheid zijn controle op de besteding van collectieve middelen niet wil opgeven.

Integrale aanpak woningmarkt wenselijk

Twee woningbouwcorporaties wachten de discussie over nieuwe wettelijke regels voor het ondernemersbestuur van semi-publieke instellingen niet af. Deelname aan het publieke bestel kost hun niet alleen veel geld, zij menen bovendien hun statutaire taak, sociale woningbouw, beter buiten het bestel te kunnen vervullen. Zij vechten VROM's weigering van een vrijwillige uittreding aan, zonodig bij de Europese rechter. Een van de twee corporaties die de strijd met de overheid heeft aangeboden, laat weten dat het niet de bedoeling is 'er met de poet vandoor te gaan'. Zij wil woningen blijven bouwen voor mensen die een koopwoning niet kunnen betalen en heeft ook met overheidstoezicht geen moeite.

De collegacorporaties volgen de ontwikkelingen met argusogen. Velen, en met name de grootsten daaronder, overwegen uittreding als het de twee lukt uit het bestel te stappen. Juristen denken verschillend over hun kansen. Inzet is de verkenning van een juridisch niemandsland. In de wet is immers slechts de gedwongen uittreding van woningbouwcorporaties geregeld. Een ding staat vast, als de twee corporaties in hun opzet slagen, zijn de gevolgen groot. Dan dreigt de implosie van een systeem dat al ruim een eeuw de Nederlandse sociale woningbouw draagt en alom wordt gezien als waardevol erfgoed. Het risico van een ontploffing bevestigt eens te meer hoezeer een integrale hervorming van de woningmarkt nodig is.