

# Regie op volkshuis- vesting

Eerlijk en betaalbaar  
wonen voor iedereen

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks





# Regie op volkshuis- vesting

Eerlijk en betaalbaar  
wonen voor iedereen



**WETENSCHAPPELIJK  
BUREAU GROENLINKS**

**Wetenschappelijk Bureau GroenLinks**  
**Postbus 8008, 3503 RA Utrecht**  
**Telefoon (030) 2399900**  
**E-mail [info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](mailto:info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**  
**Website [www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](http://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

ISBN 978 90 830 2190 4  
Utrecht, augustus 2019, Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

Inleiding	
<b>Het ideaal van brede volkshuisvesting</b>	5
<i>Auteur: Robbert Bodegraven</i>	
<b>1 Volkshuisvesting nieuwe stijl: eerlijk en betaalbaar</b>	11
<i>Auteur: Marnix Koopman</i>	
<b>2 Zes mythes over wonen doorgeprikt</b>	53
<i>Auteurs: Cody Hochstenbach en Barend Wind</i>	
<b>3 Een duurzaam thuis Over waarden in wonen</b>	63
<i>Auteur: Marja Elsinga</i>	
<b>4 Naar gelijkheid in zeggenschap voor bewoners</b>	73
<i>Auteur: Hugo Priemus</i>	
Literatuurlijst	84
De auteurs	87



## Inleiding

# Het ideaal van brede volkshuisvesting

Toneelgroep De Verleiders heeft een sterke hand in het kiezen van onderwerpen voor hun voorstellingen. Feilloos pikken de acteurs de thema's eruit die de samenleving in beroering brengen. De bankencrisis, die ze genadeloos fileerden in *Door de bank genomen*, de door geld geïnfecteerde zorgindustrie in *Slikken of stikken* en de techreuzen die onze privacy kaaptten in *#Niksteverbergen*.

Met hun allereerste voorstelling zette De Verleiders destijds meteen al die trend. Ze kozen voor een theaterbewerking van de fraudezaak die Nederland lange tijd in zijn greep hield: de enorme zwendel met vastgoed die in 2006 aan het rollen kwam. Het was nog voor de crisis van 2008 en huizen en kantoren waren buitengewoon gewilde objecten om zich mee te verrijken. Volkshuisvesting was een markt geworden, de jongens en meiden (inderdaad, het waren zelden meiden) van het snelle geld wisten waar ze moesten zijn.

Niet veel later bleken ook enkele woningcorporaties te bezwijken voor de lokroep van het geld. Fraude bij grote corporaties als Rochdale en Vestia leidde tot een parlementaire enquête in 2013. De corporaties, die de maatschappelijke taak hebben een leefbare en betaalbare sociale huursector te verzorgen, bleken de wet te overtreden of onverantwoorde financiële risico's te nemen. De politiek en het land spraken er schande van. Terecht. Maar het feit dat de meeste corporaties zich keurig aan hun opdracht hielden en voor goede woningen voor miljoenen Nederlanders zorgden, verdween wel wat naar de achtergrond. Evenals de rol van de politiek, die sinds de jaren negentig wel erg veel ruimte op het commerciële speelveld van koop en verkoop voor de corporaties had geschapen.

De enquête naar de woningcorporaties toonde zonneklaar het falen van enkele bestuurders in deze sector. En hoewel alle aandacht ging naar de Maserati van de ene bestuurder, de aankoop van een cruiseschip door de andere of de al te optimistische derivatenhandel van nummer drie, legde deze enquête ook nog iets anders bloot. Namelijk dat de samenleving en de politiek te weinig oog hadden voor de dieperliggende oorzaken van de crisis in de volkshuisvesting. Zeker, de kwade uitschieters van de woningcorporaties verdienden het om stevig aangepakt te worden. Maar de onderliggende structuur, de politieke besluiten die 'het ideaal

van brede volkshuisvesting' (zie het artikel van hoogleraar Marja Elsinga in deze bundel) hadden ontmanteld, die werd goeddeels buiten beschouwing gelaten.

In deze bundel brengen we een aantal artikelen samen die inzicht geven in de geschiedenis van wonen in Nederland, in het ontstaan van de problemen bij het toekennen van woningen, de problemen rondom de toegankelijkheid en de vragen over de betaalbaarheid. De woningcorporaties zullen daarbij veelvuldig aan bod komen, maar vooral als een van de actoren in een speelveld waar ook particulieren, beleggers, speculanten en overheid een rol hebben.

In een overkoepelende visie, waarmee deze bundel opent, schetsen we de maatregelen die nodig zijn om het slot op de woningmarkt te openen. Niet door aan enkele afzonderlijke beleidsknoppen te draaien, maar door te kijken naar de samenhang en de *governance* tussen de drie sectoren van huisvesting (sociale huur, particuliere huur en koopwoningen), en naar de rol die de verschillende actoren zouden moeten spelen.

---

*De woningmarkt zit finaal op slot, een passende woning is zo langzamerhand allesbehalve een vanzelfsprekendheid.*

Een dergelijke systematische langetermijnvisie is hoognodig. Wie het nieuws volgt, weet dat er vrijwel wekelijks alarmerende berichten verschijnen: de ene keer over stijgende koopwoningprijzen, de andere keer over de stagnatie in de bouw, een volgende keer over het tekort aan betaalbare woningen voor middeninkomens of de ontoegankelijkheid van de sociale huurwoningen. De woningmarkt zit finaal op slot, een passende woning is zo langzamerhand allesbehalve een vanzelfsprekendheid. Niet alleen in Nederland zien we deze ontwikkeling. Grote steden wereldwijd kampen met soortgelijke problemen. De trek van stad naar platteland is een trend die al jaren doorzet, toerisme trekt miljoenen ultra- korte-termijnbewoners – en speculanten in hun kielzog – en de crisis heeft in vrijwel alle westerse steden tot een bouwtekort geleid. In veel grote steden wordt de situatie zo langzamerhand onhoudbaar. Dat leidde onlangs in New York, Berlijn en Barcelona tot stevige ingrepen op de huurmarkt. Waar de overheid jarenlang vrijwel afwezig was geweest, trok zij de teugels onverwacht hard aan. In New York voerde het stadsbestuur, aangevuurd door een groep jonge onafhankelijke Democraten, nieuwe huurbeschermingsmaatregelen in. Dat was hard nodig, want de huren in *downtown* New York hadden hoogtes bereikt die niet alleen voor de politieman en brandweervrouw onbetaalbaar waren geworden, maar ook voor de meeste gezinnen met (drie)dubbel modale inkomens.



Berlijn voerde nog drastischer regels door. Het stadsbestuur besloot de huren voor de komende vijf jaar te bevriezen en stelde er nog een maximum huurprijs bovenop. In een stad waar 85 procent van de bewoners huurt, en slechts 15 procent een koophuis bewoont, mag dat gerust revolutionair heten.

In Barcelona kunnen ze er ook over meepraten. Toen burgemeester Ada Calau aantrad, groot geworden in de burgerbeweging die protesteerde tegen speculatie met woningen en huisuitzettingen, werd er stevig ingegrepen. Projectontwikkelaars en speculanten werden aan banden gelegd, sociale huur kreeg prioriteit en huisuitzettingen werden aangevochten. De problemen zijn er niet mee opgelost, maar de balans tussen dure appartementen voor de *happy few* en betaalbare sociale huur is wel verbeterd.

Ook in Nederland grijpen lokale besturen in. De gemeenteraad van Den Haag kondigde aan de vrije sectorhuur te willen reguleren. De toegankelijkheid van huurwoningen tot €950,- is zo beroerd, dat de gemeente een inkomenseis invoert voor woningen met huren tussen de €720,- en €950,- per maand. In Utrecht geeft de gemeente grond aan projectontwikkelaars vrij op voorwaarde dat ze bouwen voor middeninkomens die geen toegang tot de sociale huur hebben (huren tussen de €720,- en €1.000,-) en in Amsterdam, de gemeente die nog veel woningen op erfpachtgrond heeft, worden speculanten afgeschrikt met de verplichting het woningbezit ook daadwerkelijk te bewonen.

Het zijn stuk voor stuk pogingen van de overheid om de overspannen markt van vraag en aanbod die het wonen in veel van onze grotere steden kenmerkt, te ontspannen. Goede maatregelen, maar in de praktijk ontoereikend. Er zal dieper gegraven, fundamenteeler bijgestuurd en systemischer ingegrepen moeten worden.

## **Volkshuisvesting werd woningmarkt**

Fundamenteel voor de ontstane problemen is dat wonen sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw aan de markt is overgelaten. ‘Volkshuisvesting’ werd de ‘woningmarkt’. Nederland is daarvan een goed voorbeeld. Of beter: een ontluisterende illustratie. Vooral omdat onze volkshuisvesting decennia gold als een lichtend voorbeeld voor sociaal, toegankelijk en betaalbaar wonen. Een erfenis die in betrekkelijk korte tijd om zeep werd geholpen.

De geschiedenis van die erfenis begon halverwege de negentiende eeuw in Amsterdam, met de oprichting van wat we nu een woningbouwcorporatie noemen. “De eerste woningbouwverenigingen ontstonden als sociale bewegingen: spontane associaties van burgers die een gevoel van onbehagen deelden. Dat onbehagen betrof armoedige en onhygiënische toestanden in vele steden. In hechte netwerken begonnen gegoede burgers, later ook de beter gepositioneerde arbeiders, een beschavingsoffensief. In dat offensief waren de sociale woningbouwverenigingen een potentieel krachtig wapen waaraan vele burgers met overtuiging hun geld en

tijd gaven.” Dat schrijft Wouter Beekers in *Het bewoonbare land*, zijn studie naar de geschiedenis van volkshuisvesting in Nederland.

Deze verenigingen groeiden uit tot instellingen die het bouwen, verhuren en onderhouden van woningen op zich namen voor bevolkingsgroepen die tot de lagere inkomensklassen behoren. Daarbij golden geen commerciële winstdoelstellingen, althans niet anders dan het herinvesteren van winsten in nieuwe of betere woningen. Begin twintigste eeuw besloot ook de overheid een grotere rol op zich te nemen, met de invoering van de Woningwet. Die was hard nodig omdat de industrialisatie en de trek naar de steden voor een tekort aan goede en betaalbare woningen zorgde.

De samenwerking tussen de woningbouwcorporaties en de overheid was het grootste deel van de twintigste eeuw een relatief gelukkig huwelijk. Huurwoningen waren voor brede groepen beschikbaar, en koopwoningen werden voor steeds meer mensen een haalbaar bezit. Het huwelijk begon in het laatste kwart van de eeuw echter te kraken. Zoals Marja Elsinga in deze bundel beschrijft, liepen de overheidsinvesteringen in huur- en koopwoningen allengs de spuigaten uit en er gingen steeds meer stemmen op om wonen aan de markt over te laten. Het waren de jaren van Reagan en Thatcher, de jaren van de snelle opkomst van het neoliberalisme, de jaren van het algemeen geaccepteerde *TINA* (*there is no alternative* voor de vrije markt). Ook in Nederland werd deze ideologie dominant en de kabinetten Lubbers (1982–1994) en daarna Kok (1994–2002) traden terug en stelden hun vertrouwen in de markt.

In de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw werd de sociale huursector verder beperkt tot woningen voor de allerlaagste inkomensgroepen. Voor de rest van Nederland zouden de wetten van vraag en aanbod een optimaal evenwicht op de woningmarkt bereiken. Woningbouwcorporaties werden instrumenten van overheidsbeleid, die alleen nog de onderkant van de markt mochten bedienen. Daarmee verloren ze hun rol als maatschappelijk partner tussen de overheid en de private beleggers en investeerders in, die voorziet in een breed segment van huurwoningen. Woningbouwcorporaties werden teruggebracht tot verstrekkers van huurwoningen voor sociale groepen met de laagste inkomens.

---

*Wonen is een grondrecht, vastgelegd in artikel 22 lid 2 van onze Grondwet, en moet toegankelijk, betaalbaar en duurzaam zijn.*

Inmiddels zien we de gevolgen van de politieke keuzes die in de jaren '80 en daarna gemaakt werden. In een notendop: de sociale huursector is uitgekled en kampt met tekorten, de particuliere huursector wordt geregeerd door speculanten en beleggers en worstelt met veel te hoge huren, en de koopsector is ontploft

en weet niet meer hoe de oververhitting te blussen. Concreet betekent het: grote groepen mensen vinden geen passende woonruimte meer. Dat is geen gering probleem. Wonen is een grondrecht, vastgelegd in artikel 22 lid 2 van onze Grondwet, en moet toegankelijk, betaalbaar en duurzaam zijn. Voor alle Nederlanders. Vriend en vijand zijn het er dus over eens dat er iets moet gebeuren.

## Gelijkwaardig, rechtvaardig en stabiel

In de woonvisie die Marnix Koopman in deze bundel namens Wetenschappelijk Bureau GroenLinks presenteert, worden voorstellen gedaan die de belangrijkste problemen met betrekking tot toegankelijk en betaalbaar wonen oplossen. Daarbij gaan we uit van een aantal waarden die ten grondslag liggen aan de politieke keuzes die gemaakt moeten worden.

Allereerst gaan we uit van gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid. Iedereen moet in gelijke mate toegang hebben tot een passende en betaalbare huur- of koopwoning. In de huidige woningmarkt is dat nog geenszins het geval. Verder gaan we uit van stabiliteit. Ook dat is in de huidige situatie nog verre van ideaal. Huizenprijzen en huizenvoorraad zijn van te veel sterk fluctuerende factoren afhankelijk, waardoor kopers en verkopers maar ook huurders en verhuurders, te weinig zekerheid hebben. Dat leidt tot instabiliteit en gebrek aan duurzaamheid in de volkshuisvesting.

Het gevolg van de afwezigheid van een door waarden gedreven volkshuisvesting is in de verschillende artikelen in deze bundel te lezen. Het al genoemde artikel van Marja Elsinga beschrijft hoe we volkshuisvesting omvormden tot een op economische efficiëntie geschoeide markt. Onderzoekers Cody Hochstenbach en Barend Wind laten zien hoe de beleidskeuzes op het gebied van koopwoningen tot ongewenste effecten leidden, en welke 'mythes' als onjuiste veronderstellingen tot die verkeerde keuzes aanleiding gaven.

En ook emeritus hoogleraar Hugo Priemus sluit bij de gekozen waarden aan, in zijn artikel over de zeggenschap van huurders, die op een onrechtvaardige manier achterbleven bij de zeggenschap die kopers hebben als het om toegankelijk, duurzaam, betaalbaar en passend wonen gaat.

---

### *Als het om wonen gaat, faalt de markt.*

Marnix Koopman schetst in zijn woonvisie de huidige situatie als een markt van winnaars en verliezers. De winnaars, dat zijn de kopers die de waarde van hun bezit doorlopend zien stijgen; het zijn de beleggers en speculanten die massaal opkopen en tegen woekerprijzen verhuren; en het zijn de gemeenten die de grondprijzen zien stijgen. De verliezers, dat zijn de starters die te veel verdienen voor

sociale huur en te weinig voor particuliere huur of een hypotheek. Het zijn de middeninkomens die als enige optie de particuliere huur hebben met in de Randstad prijzen die (ver) boven de €1.000,- per maand liggen. En het zijn de huurders die aangewezen zijn op sociale huurwoningen, maar door een veel te krap aanbod in niet-passende woningen terecht komen.

Winnaars en verliezers: het zijn categorieën die passen bij de neoliberale markt. Vraag en aanbod zorgen voor concurrentie, alleen diegenen overleven die het spel het beste spelen, de anderen leggen het loodje. De bedoeling is dat de consument zo de hoogste kwaliteit voor de laagste prijs krijgt. Maar op het gebied van wonen blijkt de consument, de burger die op een passende en betaalbare manier wil wonen, allang niet meer de beste kwaliteit voor de laagste prijs te krijgen. Het omgekeerde komt vaker voor. Als het om wonen gaat, faalt de markt.

Daarom doen we in deze bundel aanbevelingen om het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen. Daarvoor hoeven we de markt niet af te schaffen. Maar een sterkere regulering door de overheid, een bredere taakopvatting van woningbouwcorporaties en meer zeggenschap voor bewoners zijn dringend nodig. Alleen dan kan de woningmarkt weer bijdragen aan sociale volkshuisvesting, waar iedereen een passende woning kan vinden.

**Robbert Bodegraven**

*Directeur Wetenschappelijk Bureau GroenLinks*

# 1

## Volkshuisvesting nieuwe stijl: eer- lijk en betaalbaar

Auteur: Marnix Koopman

*Het huidige woonbeleid creëert in toenemende mate een tweedeling tussen huurders en kopers, jong en oud, arm en rijk. Het beleid zet de betaalbaarheid van wonen onder druk, houdt woningtekorten in stand en heeft een destabiliserende werking op de rest van de economie. Dit moet en kan anders. In deze Woonvisie stelt Wetenschappelijk Bureau GroenLinks een aantal hervormingsmaatregelen voor die bijdragen aan een rechtvaardig en in sociaal en economisch opzicht duurzaam volkshuisvestingsbeleid.*

*De belangrijkste uitgangspunten van deze Woonvisie zijn:*

- *Wonen wordt weer betaalbaar voor iedereen*
- *De ongelijkheid tussen koopstarters en huiseigenaren verdwijnt*
- *De huurprijzen in de vrije sector worden gereguleerd, bijvoorbeeld door de ruimte voor speculanten te verkleinen*
- *Het ideaal van volkshuisvesting wordt weer leidend in de sociale huursector: goede woningen voor een bredere doelgroep*

Nog maar vijf jaar geleden zat de woningmarkt in een diepe recessie. De huizenprijzen waren fors gedaald, woningen stonden lang te koop en veel huiseigenaren zaten 'vast': de waarde van hun woning was lager dan hun hypotheekschuld. Inmiddels is de woningmarkt niet alleen opgekrabbeld, maar zijn er met name in de grote steden tekenen van oververhitting. Tegelijkertijd dienen op dit moment de eerste tekenen van een kentering zich aan. Overbieden op te koop staande woningen komt minder vaak voor en de huizenprijzen stijgen minder snel. Dit kan een terugkeer betekenen naar rustiger vaarwater, maar ook de voorbode vormen van een nieuwe recessie.

De problemen op het gebied van huisvesting zijn in ieder geval niet weg. Huurders met lage en middeninkomens hebben grote moeite om een betaalbare woning te vinden. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang. Mensen met een inkomen net boven de grens voor sociale huurwoningen kunnen zich een woning in de vrije huursector of een koophuis niet of nauwelijks veroorloven. Zowel in de sociale als de vrije sector besteden huurders een groter deel van hun inkomen aan wonen dan kopers.

Over de oorzaken van en oplossingen voor deze problemen bestaan verschillende meningen. Moet de leencapaciteit voor koopstarters worden uitgebreid of niet? Moet de hypotheekrenteaftrek worden afgeschaft en zo ja, in welk tempo? En, als het om huren gaat: kan meer marktwerking, het leidende principe achter het woonbeleid van de afgelopen decennia, in de vrije sector het gat tussen sociale huur- en koopwoning dichten? Of is al die marktwerking juist de oorzaak van de huidige problemen op de huurmarkt?

In het verlengde daarvan bestaat er verschil van mening over de kerntaak van corporaties. Moeten zij vooral lage inkomens huisvesting bieden of hebben zij een bredere taak, namelijk het voorzien in woonruimte voor alle mensen met een laag of middeninkomen die te weinig verdienen voor een koopwoning of een woning in de vrije huursector?

---

*Het huidige woonbeleid creëert in toenemende mate een tweedeling tussen huurders en kopers, jong en oud, arm en rijk.*

De afgelopen decennia kreeg marktwerking volop ruimte, ook als het om huisvesting gaat. Opeenvolgende kabinetten hebben de sociale huursector extra gereguleerd door de inkomensgrens voor deze woningen verder te verlagen en de rol van corporaties te beperken, terwijl de vrije huursector steeds minder beperkingen kreeg opgelegd. Meer marktwerking heeft echter niet geleid tot een stabiele situatie op het gebied van huisvesting.

Door het beleid van de afgelopen jaren zijn andere, sociale waarden die bij huisvesting een rol horen te spelen, in de verdrinking geraakt. Dit gebrek aan sociale waarden is onderliggend aan de huidige problemen. Voor de gevolgen van marktwerking voor de betaalbaarheid van wonen voor huurders was nauwelijks aandacht, net als voor de eenzijdigheid en opeenstapeling van problemen in wijken met voornamelijk sociale huurwoningen. Door overregulering van corporaties daalde het aantal sociale huurwoningen en daarmee de beschikbaarheid van woningen voor mensen met een laag inkomen. Ook was er nauwelijks oog voor voorspelbare ontwikkelingen zoals de massale komst van speculanten op de huurmarkt, en hun zeer waarschijnlijke vertrek bij een volgende recessie.

Het huidige woonbeleid creëert in toenemende mate een tweedeling tussen huurders en kopers, jong en oud, arm en rijk. Het beleid zet de betaalbaarheid van wonen onder druk, houdt woningtekorten in stand en heeft een destabiliserende werking op de rest van de economie.

Schommelingen op de bouwmarkt en fluctuerende prijzen en huren beïnvloeden namelijk niet alleen de reële economie. Ze hebben ook gevolgen voor de Rijksbegroting, de stabiliteit van het financiële stelsel (via de koppeling van hypotheek aan hun onderpand: de woningwaarde) en de samenleving als geheel.

Het moet en kan anders. In deze Woonvisie presenteren wij een reeks hervormingsvoorstellen met als doel bij te dragen aan een rechtvaardig en daarmee in sociaal en economisch opzicht duurzaam woonbeleid. Duurzaamheid wordt vaak verengd tot klimaat en milieu. De volledige definitie van duurzame ontwikkeling luidt dat deze “tegenwoordig komt aan de noden van het heden, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in het gedrang te brengen”.<sup>1</sup>

In deze Woonvisie ligt de nadruk op voorstellen ter bevordering van sociale en economische duurzaamheid die hard nodig zijn om de meest urgente problemen voor mensen op het gebied van huisvesting aan te pakken. We presenteren een aantal structurele oplossingen om de volkshuisvesting fundamenteel te herzien.

De belangrijkste uitgangspunten van deze Woonvisie zijn:

- Wonen wordt weer betaalbaar voor iedereen;
- De ongelijkheid tussen koopstarters en huiseigenaren verdwijnt;
- De huurprijzen in de vrije sector worden gereguleerd, bijvoorbeeld door de ruimte voor speculanten te verkleinen;
- Het ideaal van volkshuisvesting wordt weer leidend in de sociale huursector: goede woningen voor een bredere doelgroep.

---

1 Commissie Brundtland (1987): “Our Common Future”.

In de komende hoofdstukken analyseren we eerst het ontstaan van de belangrijkste problemen op het gebied van huisvesting, en brengen wij in kaart wie de winnaars en verliezers zijn van het huidige aan marktwerking onderworpen huisvestingsbeleid. Vervolgens beschrijven we de noodzakelijke kenmerken van een duurzaam woonbeleid dat ook recht doet aan andere waarden dan vrijheid voor marktwerking. Vervolgens werken we de vier hervormingsvoorstellen uit, elk gevolgd door concrete politieke aanbevelingen.

## Huisvestingsproblemen: een analyse

Huurstijgingen, woningtekorten, mensen met lage middeninkomens die tussen wal en schip raken, langere wachttijden in de sociale huursector: de problemen op het gebied van huisvesting stapelen zich op. Ze zijn bovendien stuk voor stuk het gevolg van beleidskeuzes van voorgaande kabinetten. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de belangrijkste huisvestingsproblemen zijn ontstaan.

Ooit waren het woningcorporaties die de bouwsector overeind hielden, ook tijdens recessies. Als projectontwikkelaars zich terugtrokken tijdens een periode van laagconjunctuur, lieten corporaties meer sociale huurwoningen bouwen. Grond en arbeidskrachten waren dan immers goedkoper.

De afgelopen tien jaar hebben opeenvolgende kabinetten steeds strengere regels opgelegd aan woningcorporaties. De gedachte dat corporaties 'op een zak met geld zaten', en terechte onvrede over misstanden in de sector zoals fraude bij woningcorporaties, leidden ertoe dat corporaties hun werkwijze grondig moesten herzien. Deze maatregelen hadden echter grote gevolgen voor huurders. Met deze gevolgen is onvoldoende rekening gehouden. Hieronder volgt een korte inventarisatie van de belangrijkste recente beleidswijzigingen en de gevolgen daarvan.

## Vennootschapsbelasting en inkomensgrens

Vanaf 2008 moesten corporaties vennootschapsbelasting betalen, ook over niet-commerciële activiteiten zoals sociale huur. Aan het begin van de vorige recessie in 2009 werd onder druk van de Europese Commissie een lagere inkomensgrens gesteld aan woningzoekenden om toegang te krijgen tot de sociale huur.<sup>2</sup> Corporaties moesten zich beperken tot huisvesting van de laagste inkomens, wat neerkomt op 40 procent van de bevolking. Woningzoekenden met een

---

2 Dit was een eis van de Europese Commissie om oneerlijke concurrentie van corporaties met particuliere verhuurders te voorkomen. De hoogte van de toelatingseis is overigens niet opgelegd door de Commissie, maar was de uitkomst van onderhandelingen met de toenmalige minister van VROM Eberhard van der Laan (PvdA).



middeninkomen moeten sindsdien hun heil te zoeken op de koopmarkt, of in de vrije sector met huren vanaf €720,42 per maand.

### **Verhuurderheffing en vermindering commerciële activiteiten**

In 2013 voerde toenmalig minister van Financiën Dijsselbloem (PvdA) de verhuurderheffing in voor eigenaren van huurwoningen. Eerst als crisismaatregel om de staatskas aan te vullen, maar inmiddels is het een structurele heffing met een omvang van €2,1 miljard in 2018. Het toezicht op corporaties is mede naar aanleiding van de parlementaire enquête Woningcorporaties in 2013 en 2014 aangescherpt. De enquête leidde ook tot het besluit dat corporaties hun commerciële activiteiten, zoals de bouw en exploitatie van huur- en koopwoningen in de vrije sector, moesten terugschroeven. Maar de winsten uit commerciële activiteiten stelden corporaties nu juist in staat de bouw van goedkopere, sociale woningen te financieren.

### **Corporaties bouwden minder**

Tegen beter toezicht op corporaties maakt niemand bezwaar. Het opschroeven van de belastingheffingen op de sociale huursector en de afbouw van commerciële activiteiten zorgden er echter voor dat corporaties tijdens de laatste recessie minder konden bouwen.<sup>3</sup> Het aantal sociale huurwoningen nam af en de huurprijzen stegen. De groeiende wachtlijsten voor sociale huurwoningen en het gebrek aan betaalbare woningen voor mensen met lagere inkomens zijn het logische gevolg van de strenge regulering van de sociale huursector. Als corporaties tijdens de vorige recessie door hadden kunnen bouwen, waren de huisvestingsproblemen nu minder groot geweest.

### **Scheefwoners verdringen huurders met laag inkomen**

Een extra huurverhoging voor zogenoemde goedkope scheefwoners (mensen met een middeninkomen in sociale huurwoningen, *(zie kader Goedkope scheefwoners op p. 40)*) moest deze groep ertoe aanzetten in de vrije sector een woning te zoeken. Dit zou ruimte scheppen voor woningzoekenden met lage inkomens. Maar omdat in 2012 de leenvoorwaarden voor starters op de koopmarkt werden aangescherpt en de huizenprijzen vanaf dat jaar weer stegen, kwamen mensen met een laag middeninkomen in de knel te zitten – ondanks de historisch lage rentestand. Daarom bleven scheefwoners bij gebrek aan mogelijkheden op de koopmarkt in hun sociale huurwoningen zitten, waarvan de huur in een aantal gevallen jaar na jaar steeg. En namen starters noodgedwongen hun toevlucht tot de duurdere vrije huursector.

---

3 COELO (2017): De gevolgen van de vermogensheffing.

## Beleggers drijven woonprijzen op

Om het tekort aan vrije huurwoningen in het middensegment aan te vullen, nam toenmalig minister voor Wonen Blok (VVD) vanaf 2016 het initiatief om actief (buitenlandse) beleggers aan te trekken. Deze kochten woningen op en verhuurden ze op de vrije markt. Hierdoor steeg het aanbod in de vrije huursector, wat vooral ten koste is gegaan van het aantal koopwoningen. Voor beleggers is het eenvoudiger en minder tijdrovend om bestaande woningen op te kopen dan nieuwe te ontwikkelen.<sup>4</sup> Daarbij stegen de huren in de vrije sector nog sterker dan in de sociale sector. Veel mensen met een middeninkomen die niet kunnen kopen en geen toegang hebben tot de sociale huursector, zijn – noodgedwongen – bereid om meer te betalen voor huisvesting. Huurders in de vrije sector geven momenteel 6 procent van hun besteedbaar inkomen méér uit aan wonen dan sociale huurders, en 14 procent meer dan wat kopers besteden (zie tabel 1).

**Tabel 1 Woonlasten en woonquote**

*Netto woonlasten en bijkomende woonlasten in euro's per maand; percentage van besteedbaar inkomen (woonquote).*

		2012	2015	2018
<b>Sociale huurder</b>	Netto woonlasten	376	429	436
	Bijkomende woonlasten	173	169	170
	Als % van besteedbaar inkomen	34,9	37,3	36,3
<b>Huurder vrije sector</b>	Netto woonlasten	560	629	661
	Bijkomende woonlasten	183	183	181
	Als % van besteedbaar inkomen	40,8	42,2	42,6
<b>Eigenaar</b>	Netto woonlasten	794	728	753
	Bijkomende woonlasten	253	238	236
	Als % van besteedbaar inkomen	32,5	29,4	29

Bron: CBS (WoON)

4 Nieuwbouw- en transformatieprojecten maakten in 2016 20 procent uit van het beleggingsvolume door investeerders op de huurmarkt, 80 procent bestond uit aankopen. Zie Rabobank (2017): Vastgoedbericht Huurmarkt.

De beperkte investeringsruimte voor corporaties en extra ruimte voor beleggers, hebben de al bestaande huisvestingsproblemen vergroot. De liberalisering van de huurmarkt, uitgerekend op het moment dat het woningtekort groot was, heeft mogelijk zelfs een huizenzeepbel gecreëerd die vroeg of laat zal barsten. Zodoende zijn de vorige kabinetten er niet in geslaagd artikel 22 van de Grondwet – de verplichting tot het bevorderen van voldoende huisvesting voor iedereen – na te komen.

### **Artikel 22 van de Grondwet**

Volksgesondheid; woonegelegenheid; ontplooiing

- 1 De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgesondheid;
- 2 Bevordering van voldoende woonegelegenheid is voorwerp van zorg der overheid;
- 3 Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

*Tot op zekere hoogte mogen huurders in de sociale sector eveneens tot de groep van winnaars worden gerekend: zij hebben immers een woning.*

### **Verhouding winnaars en verliezers schever**

De huidige situatie op het gebied van huisvesting is eerder een ontwrichtende dan een stabiliserende factor in de samenleving. Ze telt winnaars en verliezers, woningtekorten en schokken in de koop- en huurprijzen. De winnaars van het woonbeleid van de afgelopen decennia zijn eigenaren van huizen op populaire plekken die in het verleden hun woningen goedkoop konden kopen, veel hypotheekrenteaftrek genoten en de vruchten plukten van forse waardeinstijgingen van hun woningen. Ook beleggers die woningen opkopen en tegen de hoofdprijs in de vrije sector verhuren, behoren tot de winnaars. Tot op zekere hoogte mogen huurders in de sociale sector eveneens tot de groep van winnaars worden gerekend: zij hebben immers een woning.

Tot de groep verliezers behoren woningzoekers die vaak jarenlang op de wachtlijst staan voor een sociale huurwoning waarvan de huurprijs op het moment waarop iemand de woning betreft, de afgelopen jaren bovendien flink is gestegen. Ook starters vallen onder de groep verliezers. Voor hen is het steeds lastiger geworden om passende huisvesting te vinden. Vooral mensen met een laag middeninkomen, die geen toegang hebben tot de sociale huur, kunnen vaak geen geschikte koopwoning vinden. Sommigen kijken uit naar een duurdere huurwoning in de vrije

sector, anderen nemen genoegen met een goedkopere koopwoning die niet past bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast is er de nagenoeg vergeten groep huiseigenaren in zogeheten krimpregio's, zoals Noord-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen, die niet hebben geprofiteerd van de hausse op de koopmarkt. Waar eigenaren in gewilde gebieden hun woningwaarde fors zagen toenemen, zagen eigenaren in krimpregio's hun woningen nauwelijks in waarde stijgen en moeten zij nog maar zien of ze deze ooit verkocht krijgen.

### **Klakkeloos 'meer bouwen' is kortzichtige oplossing**

Omdat een tekort aan woningen het meest zichtbare symptoom is van de vele problemen op de woningmarkt, is 'meer bouwen' doorgaans het beleid. Hoewel vrijwel iedereen het erover eens is dat er meer woningen moeten komen, zijn er verschillen van mening over wat, waar, hoe, voor wie en in welk tempo er wordt bijgebouwd. Klakkeloos bijbouwen lost namelijk de problemen niet op. Over twintig of dertig jaar kan de woonbehoefte er immers heel anders uitzien. Hoe we slimmer, duurzamer en sneller kunnen bouwen, is daarbij een belangrijke vraag die op lokaal niveau door burgers, overheid, corporaties en marktpartijen moet worden beantwoord. De meningen lopen verder uiteen als het gaat om de manier waarop het volkshuisvestingsbeleid moet worden ingericht. Hier zijn duidelijke politieke keuzes op nationaal niveau nodig en, als het aan ons ligt, een breuk met het woonbeleid van de afgelopen regeringen.

### **Drie pijlers van duurzaam woonbeleid**

Met deze Woonvisie willen wij bijdragen aan beleid gericht op een rechtvaardige en toekomstbestendige volkshuisvesting. Nieuw woonbeleid rust op drie pijlers van duurzaamheid: sociale en economische verduurzaming van het woonbeleid en ecologische verduurzaming van de woningvoorraad. In deze Woonvisie beperken we ons tot maatregelen gericht op woonbeleid en laten we de ecologische verduurzaming voor nu buiten beschouwing.

- **Sociale duurzaamheid** houdt in dat iedereen gelijke kansen heeft op de woningmarkt. Natuurlijk zullen er altijd verschillen in inkomen bestaan, en daarmee in het type woning dat mensen kunnen betrekken. Maar iedereen – jong of oud, koper of huurder, rijk of arm – heeft toegang tot huisvesting, nu en in de toekomst. Binnen sociaal duurzaam woonbeleid wordt de ene groep niet stelselmatig bevoordeeld ten opzichte van de andere. Gevestigde belangen worden niet verdedigd als dit ten koste gaat van de belangen van nieuwkomers op de woningmarkt.
- **Sociaaleconomische duurzaamheid** vertaalt zich in betaalbaarheid en het vinden van een passende woning. Wat betreft betaalbaarheid staat de koop-huurprijs in redelijke verhouding tot de kwaliteit van de woning en past bij het

inkomen van het huishouden. Niemand komt structureel in de problemen door te hoge woonlasten. Mensen die niet in staat zijn om geschikte huisvesting te vinden, zoals mensen met een laag middeninkomen, worden naar behoefte ondersteund. Er zijn vangnetten die voorkomen dat door onvoorziene persoonlijke gebeurtenissen huishoudens in de financiële problemen raken en in het slechtste geval hun woning verliezen. Daarnaast moet 'passend' wonen breder worden opgevat dan alleen 'passend bij het inkomen'. Bij het toewijzen van woningen moet niet meer alleen gekeken worden naar het inkomen, maar ook naar de vraag of de woningen en de omgeving passen bij het huishouden dat de woning betreft.

- Op een **economisch duurzame** woningmarkt is sprake van stabiliteit. De prijzen van woningen en de hoogte van huren maken een constante ontwikkeling door, en de bouw van nieuwe woningen houdt gelijke tred met de groei van het aantal huishoudens. De woningmarkt fungeert zo als baken van rust binnen de reële economie, het financiële stelsel en de samenleving die steeds onvoorspelbaarder worden. Economisch duurzaam woonbeleid zoekt de balans tussen keuzevrijheid en stabiliteit.

Op basis van deze pijlers stellen we de volgende hervormingsmaatregelen voor die bijdragen aan evenwichtige en duurzame oplossingen voor de huisvestingsproblemen, op zowel de korte als lange termijn:

- 1 Stoppen met het bevoordelen van kopen ten opzichte van huren
- 2 Reguleren van het goedkopere segment in de vrije huursector
- 3 Creëren van een bredere en meer toegankelijke sociale huursector
- 4 Een alternatieve berekeningswijze voor de huurtoeslag

Deze voorstellen worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Het slot-hoofdstuk bevat concrete politieke aanbevelingen per voorstel.

## 1 Stoppen met het bevoordelen van kopen ten opzichte van huren

Eigenwoningbezit wordt nog altijd gezien als de heilige graal van huisvesting. Onmiskenbaar zitten er veel positieve kanten aan het bezitten van een woning. Huiseigenaren voelen zich doorgaans meer betrokken bij hun huis en woonomgeving dan huurders, zijn tevredener met hun woning en hebben betere maatschappelijke perspectieven dan huurders.<sup>5</sup> Overigens is het hier wel de vraag of het woningbezit oorzaak of gevolg is van die betere maatschappelijke perspectieven

---

5 VROM-Raad (2004): Op eigen kracht.

(zie ook het artikel van Cody Hochstenbach en Barend Wind in deze bundel). Door hun hypotheek af te lossen, bouwen kopers bovendien vermogen op. Voor mensen met lage middeninkomens, jongeren en zzp'ers die niet of weinig kunnen sparen, is dat een aantrekkelijk vooruitzicht – ware het niet dat juist deze groepen zich in de regel geen koopwoning kunnen veroorloven.

Het bevorderen van het eigenwoningbezit door de overheid, onder meer via de mogelijkheid om een relatief groot deel van het koopbedrag te lenen en hypotheekrenteafrek, zou dan ook gezien kunnen worden als een sociale maatregel. Toch kleven er de nodige nadelen aan een omvangrijke koopsector. In tegenstelling tot de sociale huursector, is de koopsector gevoelig voor economische schommelingen. Dalingen in de huizenprijzen hebben negatieve gevolgen voor de vermogenspositie van huiseigenaren. Deels fictief, omdat eigenaren niet daadwerkelijk minder te besteden hebben zolang zij hun woning niet verkopen. Maar een lagere woningwaarde zet eigenaren er wel toe aan om minder geld uit te geven, wat leidt tot een daling van de consumptie. Vanwege de stijgende hypotheekschuld en onzekere waarde van het onderpand dat ertegenover staat, zorgt dit ook voor instabiliteit van het financiële stelsel en vice versa.<sup>6</sup> De huidige hausse in de koopsector draagt juist bij aan oververhitting van de economie, wat de omstandigheden creëert voor een volgende recessie.

Met betalingsachterstanden en gedwongen verkopen viel het over het algemeen gelukkig mee tijdens de laatste recessie. De meeste eigenaren bleken gedisciplineerde betalers.<sup>7</sup> Maar er zijn nog steeds veel eigenaren met een hypotheekschuld die dicht tegen de waarde van hun woning aan zit. Deze groep loopt kans op vermogensverlies wanneer de volgende recessie zich aandient. Sterk dalende huizenprijzen hebben daarmee ook grote gevolgen voor de reële economie en voor partijen die grote belangen hebben op de koopmarkt.<sup>8</sup>

Momenteel klinkt er steeds meer fundamentele kritiek op eigenwoningbezit vanuit academische hoek (zie kader: *Woningbezit en ongelijkheid*). Het interessante hieraan is dat deze kritiek een stap verder gaat dan de vraag of bevordering van eigenwoningbezit niet ten koste zal gaan van mensen die geen of moeilijk toegang hebben tot de koopmarkt. Volgens veel critici is het omslagpunt in de groei van eigenwoningbezit bereikt. Ze stellen dat het stimuleren van kopen leidt tot een tweedeling tussen generaties, wijken en regio's, en dat het economische stagnatie in de hand werkt.

---

6 DNBulletin (2018): Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs.

7 In het dieptepunt van de recessie bezaten zo'n 110.000 huishoudens een betalingsprobleem volgens het BKR. Dit komt overeen met ongeveer 2,5 procent van alle huiseigenaren.

8 Op dit moment drukt de renteaftrek voor 10,1 miljard euro op de begroting en dit bedrag loopt op als de rente stijgt.

De soepele kredietverlening en gunstige leenvoorwaarden van vóór de crisis hebben samen met de fiscale bevoordeling van eigen woningbezit de huizenprijzen schoksgewijs opgedreven.<sup>9</sup> Hypotheekrenteaftrek en aflossingsvrije hypotheekvormen zijn de belangrijkste oorzaken van de instabiliteit op de woningmarkt. Deze hypotheekvormen leveren extra financieringsruimte op vanwege lage hypotheeklasten en een maximum aan fiscale aftrek, waardoor de eigenaren van deze hypotheeken meer kunnen bieden op een woning. Maar wanneer de huizenprijzen weer gaan dalen, komt een deel van deze woningen onder water te staan. Het is dan ook onwenselijk dat hypotheekverstrekkers nog steeds hoge boetes hanteren voor gederfde inkomsten wanneer een huiseigenaar zijn oude, aflossingsvrije hypotheek omzet naar een lineaire of annuïtaire lening of wanneer hij eerder aflost. De hoge aflossingsboetes op de overgang van aflossingsvrij naar aflosbaar dienen geen ander doel dan het spekken van de kas van hypotheekverstrekkers en belemmeren een gezonde werking van de koopmarkt en stabiliteit van het financiële stelsel.

Het kabinet-Rutte III heeft weliswaar een eerste stap gezet richting afschaffing van de renteaftrek door deze geleidelijk over te hevelen naar de laagste schijf van de inkomstenbelasting. Maar voordat alle woningeigenaren in de laagste schijf zijn beland, zijn we ongeveer vijftien jaar verder. En zolang deze fiscale bevoordeling van eigen woningbezit nog voortduurt, blijven huurders rijkere kopers in feite subsidiëren. De huurtoeslag bedraagt volgens de Rijksbegroting in 2019 4,1 miljard euro, de hypotheekrenteaftrek ligt hier met een geraamd bedrag van 9,8 miljard euro ver boven. Huurders die meer dan €650,- huur betalen, worden helemaal niet gesubsidieerd. Er vindt ook nog eens extra herverdeling van inkomen plaats richting eigenaren met aflossingsvrije hypotheeken en eigenaren met een hoge hypotheekschuld.

### **Woningbezit en ongelijkheid**

De Franse econoom Thomas Piketty genereert in 2013 veel aandacht voor de groeiende ongelijkheid in inkomens en (vooral in Nederland) vermogens, en de negatieve impact hiervan op het vertrouwen in democratische instituties.<sup>1</sup> Zijn collega's Bonnet, Bono, Chapelle en Wasmer constateren dat deze vermogensongelijkheid vooral het gevolg is van hoge rendementen op het bezit van vastgoed.<sup>2</sup> De Duitse economen Knoll, Schularick en Steger tonen aan dat de toename van de gemiddelde huizenprijs na 1950 maar voor 20 procent op het conto van gestegen bouwkosten mag worden geschreven. De overige 80 procent sloeg neer in de prijs van schaarser wordende bouwgrond.<sup>3</sup> Vermogensongelijkheid hangt dus nauw samen met grondbezit. De Britse econoom Josh Ryan-Collins ziet dit als een groot probleem.<sup>4</sup> Door vervanging van gebouwen en installaties en door innovatie wordt de productiefactor kapitaal opgeschaald. De arbeidsproductiviteit neemt toe als het opleidingsniveau

9 DNB (2017): De woningmarkt in de grote steden.

stijgt, of als werknemers efficiënter worden ingezet. Maar de grond wordt niet meer of minder productief. Waardestijging van vastgoed is dus vooral papieren winst. De toegenomen investeringen in vastgoed, opgestuwd door leningen, zijn volgens Ryan-Collins de reden dat de economie in westerse landen stagneert. Dit gaat namelijk ten koste van investeringen in kapitaal en arbeid die wél productief zijn. Bovendien concentreren economische activiteiten zich in de grote steden, waar gewilde locaties schaarser worden. Zo ontstaat een negatieve spiraal van groeiende kredietverlening, stijgende vastgoedprijzen en winsten die herbelegd worden in vastgoed, zodat wonen in de stad onbetaalbaar wordt.

Ook binnen de Nederlandse academische wereld ontstaan nieuwe inzichten. Sociaalgeograaf Barend Wind (Rijksuniversiteit Groningen) toont aan dat in landen waar eigenwoningbezit het sterkst gestimuleerd werd, zoals Nederland, de instabiliteit van de woningmarkt en vermogensongelijkheid het meest toenamen.<sup>5</sup> Socioloog Manuel Aalbers (Katholieke Universiteit Leuven) wijst op de nauwe band tussen internationale kapitaalstromen en de stedelijke woningmarkt.<sup>6</sup> Woningen in de grote steden zijn langzaam getransformeerd van 'huis en haard' voor bewoners naar speculatieobjecten voor beleggers.

Sociaalgeograaf Rowan Arundel (Universiteit van Amsterdam) laat zien dat voor jongere generaties in Europa toegang tot de koopmarkt steeds minder vanzelfsprekend is.<sup>7</sup> Soms keren ze na aankoop van een woning noodgedwongen terug naar een huurwoning of het ouderlijk huis, waardoor verschillen in vermogensopbouw binnen dezelfde generatie én tussen generaties (rijke eigenaren kunnen hun kinderen geld schenken voor een aankoop) groeien. Arundel voorspelt dat het tijdperk van massaal eigenwoningbezit in Europa ten einde loopt.

Sociaalgeograaf Cody Hochstenbach (Universiteit van Amsterdam) ziet in zijn onderzoek naar ruimtelijke ongelijkheid de verschillen in vermogensopbouw binnen Nederland oplopen.<sup>8</sup> In steden leidt eigenwoningbezit tot verdringing van lage inkomens uit populaire stadscentra naar impopulaire buitenwijken, de zogeheten gentrificatie. En op nationaal niveau resulteert eigenwoningbezit in verschillen in vermogensopbouw door het verschil in populariteit in de regio's.<sup>9</sup> Er dreigt zo – nota bene in een ruimhartige verzorgingsstaat met relatief kleine inkomensverschillen als de onze – ruimtelijke tweedeling te ontstaan, met als ongewenste uitkomst de opstapeling van sociale problematiek in sommige (buiten)wijken van de steden en de meer perifere regio's.

1 Piketty (2013): Kapitaal in de 21ste eeuw.

2 Bonnet, Bono, Chapelle en Wasmer (2014): Does housing capital contribute to inequality?

3 Knoll, Schularick en Steger (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012.

4 Ryan-Collins (2017, 2018): How Land Disappeared from Economic Theory; en Why you can't afford a home.

5 Wind (2017): Housing Wealth in Europe: Institutions and Inequality.

6 Aalbers (2017): The Financialization of Housing: A political economy approach.

7 Arundel (2017): The end of mass homeownership? Housing career diversification and inequality in Europe.

8 Hochstenbach (2017): Inequality in the gentrifying European city.

9 Hochstenbach en Arundel (2018): Hoe de ruimtelijke ongelijkheid op de woningmarkt is toegenomen.



## Sneller naar verplichte aflossing

Inmiddels zien de overheid en banken in dat de hypotheek in redelijke verhouding moet staan tot de woningwaarde. De hypotheekschuld staat vast maar de huizenprijzen fluctueren, wat grote gevolgen heeft voor de reële economie en het financiële stelsel. Om de schuldenberg te verkleinen, heeft de regering besloten dat alle hypotheekleningen op den duur moeten worden afgelost. Maar het tempo waarin dat momenteel gebeurt, ligt te laag. Alleen koopstarters moeten vooralsnog aan de strengere leenvoorwaarden voldoen. Zij zijn verplicht 50 procent af te lossen en mogen nog maar 102 procent van de woningwaarde en circa vier keer hun jaarinkomen lenen.<sup>10</sup> Voor huiseigenaren die eerder een woning onder gunstige leenvoorwaarden kochten, geldt alleen dat de overwaarde op de oude woning gebruikt moet worden als inleg bij aankoop van een nieuwe woning. Aflossing is alleen verplicht voor het deel dat extra geleend wordt. Het kan wel twintig jaar duren voordat de looptijd van hun bestaande hypotheek is verstreken en zij volledig overgaan tot aflosbare varianten. Op deze manier blijft de ongelijke behandeling van nieuwkomers en mensen met gevestigde belangen op de koopmarkt nog jarenlang in stand.

In 2013 deed de Commissie Van Dijkhuizen, ingesteld door het ministerie van Financiën om het belastingstelsel te hervormen, een voorstel dat veel verder gaat dan het huidige kabinetsbesluit (*zie kader: Voorstellen Commissie Van Dijkhuizen op pagina 25*).<sup>11</sup> In dit voorstel wordt de tariefsverlaging voor de hypotheekrenteaftrek in één klap doorgevoerd in plaats van stapsgewijs. Op middellange termijn worden starters en huiseigenaren die doorstromen op de koopmarkt fiscaal gelijk behandeld.

Wij stellen voor om dit verder aan te scherpen door huiseigenaren bij aankoop van een nieuwe woning te verplichten de helft van de hypotheek op de nieuwe woning af te lossen, net zoals dit voor koopstarters geldt. Nu wordt deze keuze overgelaten aan huiseigenaren, waarbij in de praktijk 90 procent bij een verhuizing kiest voor het meenemen van de oude, risicovolle aflossingsvrije hypotheek.

---

<sup>10</sup> Dit geldt overigens ook voor huiseigenaren die hun hypotheek al hebben afgelost en bij de aankoop van een nieuwe woning eveneens een annuïtaire of lineaire lening moeten aanschaffen.

<sup>11</sup> Commissie van Dijkhuizen (2013): Eindrapport Commissie inkomstenbelasting.

**Tabel 2 Fiscale behandeling van koopstarters en doorstromers***Bedragen in euro's (2019)*

	Koopstarters	Doorstromers		Doorstromers met overwaarde	
		Nu	Na hervorming	Nu	Na hervorming
<b>Bruto verzamelinkomen</b>	43.000	43.000	43.000	43.000	43.000
<b>Overwaarde</b>	n.v.t.	geen	geen	30.000	30.000
<b>Maximale hypotheek</b>	201.344	201.344	201.344	171.344	171.344
<b>Waarde woning</b>	197.396	197.396	197.396	197.396	197.396
<b>Bruto maandlasten</b>	698	671	698	571	594
<b>Fiscale aftrek</b>	-56	-215	-56	-177	-48
<b>Netto maandlasten</b>	642	456	642	394	546

*De hervorming betreft het voorstel om bij verhuizing naar een andere woning, 50 procent van de hypotheek af te lossen op de over te sluiten hypotheek op de oude woning. Bij doorstromers is uitgegaan van een eind 2012 afgesloten aflossingsvrije lening met een rente van destijds 4 procent voor een looptijd van tien jaar. De annuïtaire lening voor koopstarters en – na de hervorming – voor doorstromers gaat uit van een looptijd van dertig jaar bij de huidige rentestand van 1,54 procent.*

*Bronnen: [dehypotheeker.nl](http://dehypotheeker.nl) en [hypotheeklastencalculator.nl](http://hypotheeklastencalculator.nl)*

Neem als voorbeeld een jong stel dat samen €43.000,- verdient en voor het eerst een woning koopt. Zij kunnen maximaal €201.344,- lenen, waarvoor zij na betaling van de 'kosten koper' een woning van €197.396,- kunnen aanschaffen. De maandlasten van hun annuïtaire hypotheek bedragen €642,-. Een stel dat doorstroomt vanuit een andere woning en de oude, aflossingsvrije hypotheek meeneemt, betaalt op maandbasis maar €456,- voor dezelfde woning. Als dit stel geprofiteerd heeft van een waardestijging op de oude woning en €30.000,- aan overwaarde inbrengt, dalen hun maandlasten verder tot €394,-. Ons hervormingsvoorstel leidt ertoe dat de fiscale bevoordeling van doorstromers met aflossingsvrije hypotheek ten opzichte van koopstarters en van doorstromers die al wel hun hypotheek hebben afgelost, voor het grootste deel wegvalt.

Wanneer iemand verhuist naar een andere koopwoning, worden in dit voorstel de maandlasten hoger. Het gaat hier dus alleen om maatregelen bij doorstroming. Op dit moment kan een doorstromer een koopstarter namelijk overbieden op een woning puur en alleen op basis van fiscale voordelen (hogere hypotheekrente-aftrek) en het meenemen van de aflossingsvrije hypotheek op de vorige woning. Zolang een huiseigenaar niet verhuist, verandert er niets aan de maandlasten.

Wanneer de looptijd van de huidige hypotheek is verstreken, moet diegene alsnog gaan aflossen. Dit staat echter los van ons voorstel.

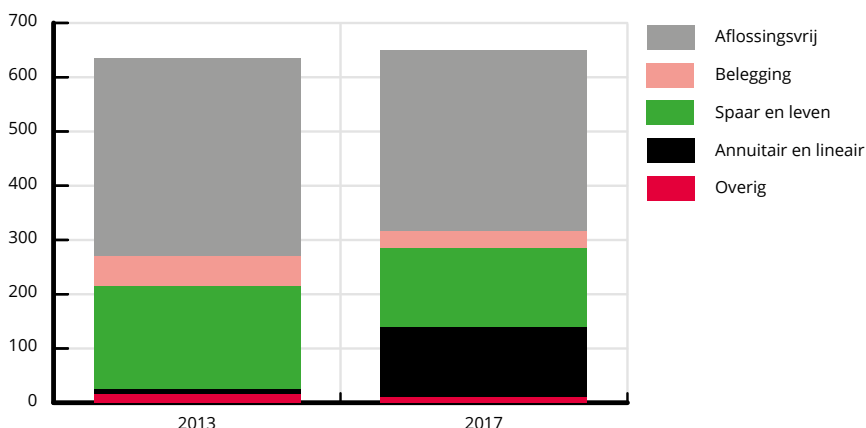
### Voorstellen Commissie Van Dijkhuizen

De Commissie Van Dijkhuizen deed in 2013 enkele voorstellen om het belastingstelsel te verbeteren. Dit waren de voorstellen voor de koopsector:

- 1 Het tarief waartegen de hypotheekrente afgetrokken mag worden, wordt in één keer verlaagd naar 37 procent, het percentage van de laagste schijf. Veel sneller dus dan in het kabinetsvoorstel. Nu worden bemiddelde huiseigenaren nog langdurig bevoordeeld ten opzichte van armere huiseigenaren;
- 2 De renteaftrek wordt geleidelijk verminderd, zodat eigenaren geprikkeld – maar niet gedwongen – worden om af te lossen tot 50 procent van de hypotheekschuld. Dit komt op den duur neer op dezelfde fiscale behandeling van huiseigenaren en koopstarters, omdat de laatsten nu ook al 50 procent verplicht moeten aflossen;
- 3 De overdrachtsbelasting (kosten koper) wordt afgeschaft. Dit maakt het voor starters makkelijker om een woning te kopen;
- 4 Er wordt een voorziening getroffen voor restschulden. De rente op de restschuld blijft gedurende twaalf jaar aftrekbaar als eigen woningrente. Ook komt er een (borgstellings)fonds, gefinancierd uit een beperkte opslag op hypotheek, dat eventuele schulden opvangt.

### Grafiek 1 Omvang en verdeling van de hypotheekschuld

In miljarden euro's (2017)



Bron: De Nederlandse Bank: Overzicht Financiële Stabiliteit Najaar 2017.

## Gelijke behandeling

Het positieve effect van de voorstellen van de Commissie Van Dijkhuizen en onze aanvullingen hierop is dat er een einde komt aan de ongelijke behandeling van koopstarters en huiseigenaren. Zonder deze maatregelen kunnen doorstromers, puur op grond van fiscale voordelen nu en in het verleden, koopstarters wegconcurreren op de koopmarkt. Tegelijkertijd wordt een eigenaar niet met een stijging van de woonlasten geconfronteerd als hij of zij niet verhuist. De aflossingsverplichting voor koopstarters heeft zichtbare gevolgen voor de hypotheekschuld (zie grafiek 1). Hoewel de totale hypotheekschuld is toegenomen, bestaat een groter aandeel inmiddels uit annuïtaire en lineaire leningen. Dit zal op lange termijn tot een afname van de schuldenberg leiden. Door in te zetten op aflossen, kan dit proces worden versneld.

## Uitzondering

In het voorstel van de commissie wordt een uitzondering gemaakt voor eigenaren met een hogere hypotheekschuld dan de verkoopprijs van de woning, als zij door veranderende levensomstandigheden (bijvoorbeeld een andere baan of echtscheiding) gedwongen zijn te verhuizen. Zij ontvangen over deze restschuld nog steeds renteaftrek, mits zij natuurlijk dit deel aflossen. Een soortgelijke regeling bestond al. Deze zogenoemde Restschuldregeling, die maakte dat de restschuld (volledig) fiscaal aftrekbaar was, is in 2018 door het vorige kabinet afgeschaft.

Ervaringen in onze buurlanden en Scandinavië leren dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek de minste pijn veroorzaakt tijdens een hausse op de woningmarkt.<sup>12</sup> Daarom zou juist nu onderzocht moeten worden of het tempo van afschaffing kan worden versneld. Vooral ook om kwetsbare groepen – zoals eigenaren met een restschuld of eigenaren in krimpregio's – niet extra zwaar te treffen. Daarbij zou een versnelde afbouw van de renteaftrek helpen om de oververhitte koopmarkt in rustiger vaarwater te brengen.

Versnelde afbouw leidt weliswaar tot hogere woonlasten voor huiseigenaren, vooral als zij gaan verhuizen en van oudsher een aflossingsvrije hypotheekvorm bezitten. Maar als de looptijd van hun huidige hypotheek is verstreken, worden zij alsnog geconfronteerd met hogere woonlasten, omdat zij dan verplicht moeten aflossen. Momenteel is dus slechts sprake van uitstel van executie. Bovendien hebben huiseigenaren belang bij meer duidelijkheid over het traject voor de afbouw van de renteaftrek. Al jarenlang pleiten gezaghebbende instanties – zoals De Nederlandsche Bank, het Centraal Planbureau, het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling –

---

12 VROM-raad (2007): Tijd voor keuzes.

om die reden voor een versneld traject. Het kabinet zou in elk geval moeten onderzoeken wat de gevolgen zijn van een versnelde afbouw en welke consequenties dit heeft voor kwetsbare huiseigenaren én voor de rechtspositie van koopstarters.

### **De gevolgen van vermogensongelijkheid**

De Utrechtse historicus Bas van Bavel formuleert vier negatieve gevolgen van vermogensongelijkheid:

- 1 Zonder vermogen is het lastiger om grote of onverwachte uitgaven voor juridische hulp en medische zorg te doen, of een opleiding te bekostigen;
- 2 Door schenkingen en erfenissen krijgen kinderen van rijke ouders een maatschappelijke voorsprong, zonder dat hier een tegenprestatie tegenover staat;
- 3 Vermogen levert een economische machtspositie op, wat de mobiliteit van mindervermogenden op de maatschappelijke ladder belemmert;
- 4 (Veel) vermogen leidt tot een onevenredig grote politieke invloed.

Bron: Vermogensongelijkheid in Nederland, de vergeten dimensie. In WRR (2014): Hoe ongelijk is Nederland?

## **2 Reguleren van het goedkope segment in de vrije huursector**

Het kabinet-Rutte II ging ervan uit dat koopstarters en scheefwoners met een middelhoog inkomen de in recessie verkerende koopsector uit het slop konden trekken. Het liep echter anders. Niet de starters en scheefwoners stuwden de vraag naar koopwoningen op, maar bemiddelde eigenaren en beleggers. Inmiddels wordt een derde van de koopwoningen in de grote steden opgekocht door beleggers, en hun activiteiten reiken verder dan de steden.<sup>13</sup> Door de huidige schaarste op het gebied van woonruimte kunnen zij hoge huren vragen. Zodoende is er momenteel feitelijk geen sprake meer van aanbod van huurwoningen in het middensegment (huren tussen de €720,- en €900,- tot €1.300,-, afhankelijk van de schaarste in de betreffende regio) in de grote steden.<sup>14</sup>

De lage rendementen op andere beleggingen en de overmaat aan liquide middelen bij beleggers zijn ook redenen waarom de vrije huursector nu in de lift zit. Maar wat gebeurt er als een volgende recessie zich aandient, of de rendementen dalen? De bedragen die aan nieuwe huurders worden gevraagd, zullen eveneens dalen net zoals dat tijdens de laatste recessie gebeurde. Beleggers zullen zich naar alle waarschijnlijkheid terugtrekken uit de vrije sector vanwege de

<sup>13</sup> FD (2018): Voor het hoogste rendement moet de woningbelegger in Schiedam zijn.

<sup>14</sup> PBL (2017): Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt.

lagere rendementen op verhuur en hun vermogensverliezen, waardoor de sector zal krimpen. Ervaringen op de vastgoedmarkt leren dat sterk stijgende huren en bouwwoede tijdens een hausse samengaan met lage huren, een stilvallende bouw en leegstand tijdens een recessie. Dezelfde groep beleggers (deels afkomstig uit het buitenland) heeft op een gedereguleerde (oftewel: geliberaliseerde) huurmarkt een alternatief om lagere rendementen uit verhuur en vermogensverliezen op de waarde van hun bezit te beperken: verkoop van de woning op het moment dat de eerste tekenen van een recessie optreden.

Liberalisering van de huurmarkt betekent dus zeker dat de vrije sector groeit gedurende een hausse op de woningmarkt. Maar tijdens een recessie, of wanneer rendementen op andere beleggingen stijgen, krimpt de sector weer.

---

*Inmiddels wordt een derde van de koopwoningen in de grote steden opgekocht door beleggers, en hun activiteiten reiken verder dan de steden.*

Inmiddels wordt breed erkend dat de vrije huursector niet goed functioneert. Daarom gaan – zelfs binnen het kabinet – stemmen op om huurstijgingen te beteugelen en de aankoop van woningen door beleggers te beperken. Dit kan door heffingen op te leggen bij aankoop voor verhuur (zoals een hogere overdrachtsbelasting voor niet-eigenaar-bewoners) of corporaties te verbieden om aan beleggers te verkopen. Dit kan dienen als tijdelijke maatregel om speculatie te bestrijden. Deze maatregelen treffen echter ook verhuurders die nog wel acceptabele huren vragen, of corporaties die in financiële nood zitten en noodgedwongen moeten verkopen aan de hoogste bidder. Het gewijzigd inzicht komt rijkelijk laat. Het woningaanbod in het middensegment is al grotendeels verdampt.

### **Het huidige instrumentarium van gemeenten**

Gemeenten hebben nu diverse instrumenten tot hun beschikking om grip te krijgen op de vrije sectorhuur. Enkele voorbeelden:

- In Utrecht is een Biedboek Middenhuur uitgebracht waarin beleggers, corporaties en ontwikkelaars zich committeren aan de opgave om middeninkomens te bedienen in woningmarkt. De gemeente geeft ontwikkelaars korting op de grond op voorwaarde dat zij bouwen voor het middensegment. Daarbovenop heeft de gemeenteraad op initiatief van GroenLinks een voorrangsregel voor woningen in de middenhuur ingesteld voor mensen met een middeninkomen, en de minimale inkomenseis voor middenhuur van vier naar drie keer de maandhuur verlaagd.

- In Den Haag vraagt de gemeente in hetzelfde geval een lagere canon op de erfpacht. Bovendien stelt Den Haag de eis dat woningen in de middenhuur bewoond worden door mensen met een middeninkomen; anders krijgt de huurder geen huisvestingsvergunning.
- Amsterdam onderzoekt of anti-speculatievoorwaarden kunnen worden meegenomen in erfpachtcontracten.
- Groningen pakt op grond van de APV de verhuurvergunning van 'slechte' verhuurders en bemiddelaars af.
- Diverse gemeenten stellen eisen aan Airbnb-verhuur.
- Op verschillende plekken hebben gemeenten huurteams ingesteld die particuliere huurders kunnen adviseren over de huur, servicekosten of achterstallig onderhoud.

Het probleem van zulke lokale regelingen is dat alleen vooraf eisen kunnen worden gesteld als de onderhandelingspositie van een gemeente sterk is, zoals bij de ontwikkeling van nieuwbouw; als sprake is van grond in gemeentelijke eigendom (bijvoorbeeld erfpacht); of als er sprake is van een wijziging van bestemming van bijvoorbeeld bedrijfs- of winkelruimte naar woonruimte.

Veel lastiger is het om in de bestaande voorraad in te grijpen. Gemeenten kunnen dankzij hun huisvestingsverordening of het verstrekken van een omgevingsvergunning eisen stellen aan leegstand, slopen, splitsen, samenvoegen of de omzetting van schaarse woonruimte naar bedrijfsruimte. Maar voor een wijziging van bestemming van koop naar verhuur of doorverkoop geldt dit niet, om de vrije vestiging van personen niet te belemmeren.

---

*De kernvraag is dan ook wat de samenleving belangrijker vindt: het recht op betaalbare koopwoningen voor de inwoners van een gemeente, of het recht van niet-inwoners om woningen tegen de hoofdprijs te verhuren of door te verkopen.*

Een oplossing kan zijn om de Huisvestingswet die de gemeentelijke woonruimteverdeling regelt, uit te breiden met een verbod op wijziging van koop naar huur of met de eis op zelfbewoning van de woonruimte. Gemeenten bezitten dan de mogelijkheid om vier jaar lang een verbod in te stellen op de aankoop van schaarse koopwoningen voor verhuur. Dit voorstel maakt geen inbreuk op het recht op vrije vestiging dat aan de basis ligt van de Huisvestingswet: het staat de koper vrij de

woning zelf te betrekken. Bovendien zijn eisen die veel meer inbreuk maken op het recht op vrije vestiging, zoals een antispeculatie-beding voor kopers en de eis voor zelfbewoning, een gangbare praktijk bij nieuwbouwprojecten.

Alleen het recht op het vrij gebruik van eigendom komt hier in het geding. De kernvraag is dan ook wat de samenleving belangrijker vindt: het recht op betaalbare koopwoningen voor de inwoners van een gemeente, of het recht van niet-inwoners om dezelfde woningen tegen de hoofdprijs te verhuren of door te verkopen aan diezelfde inwoners. Onder het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens valt ook de grondwettelijke plicht voor de overheid tot het verzorgen van 'voldoende woongelegenheden' voor ingezetenen.

Om deze discussie te omzeilen, is het verstandiger om de huurprijs landelijk bij wet te reguleren om een duurzaam middensegment in de huur- en koopsector tot stand te brengen. Het doel hiervan is om schommelingen in huurprijzen te voorkomen, en huisvesting weer betaalbaar te maken voor mensen die nèt te veel verdienen voor een sociale huurwoning.

### **De WOZ in het huurpuntenstelsel**

Eén element van het huurbeleid heeft overduidelijk bijgedragen aan de betaalbaarheidsproblemen van huurders. In 2015 is het huurpuntenstelsel aangepast, waardoor punten die werden toegekend voor de kwaliteit van de woonomgeving (bijvoorbeeld de nabijheid van winkels) zijn vervangen door de WOZ-waarde per vierkante meter. Doel van deze aanpassing was een betere relatie tussen de kwaliteit van de woonomgeving en de huur, wat moest leiden tot meer marktconforme huren. Ofwel: sociale huurprijzen dienen beter aan te sluiten op de vrije sectorhuren en kooplasten van eigenaren. De stijgende woningprijzen na 2015 boden corporaties volop de gelegenheid bezit over te hevelen naar de vrije sector. Toch doen zij dat maar mondjesmaat. Corporaties willen liever niet de controle over hun sociale bezit verliezen aan hun commerciële takken, met alle administratieve rompslomp van dien.

De koppeling van de huurprijzen aan de WOZ-waarde heeft particuliere verhuurders in staat gesteld vrije sectorhuren fors te verhogen, wanneer woningen daardoor boven de liberalisatiegrens belanden. Maar na een daling van de woningprijzen zou bezit opeens weer in de gereguleerde sector kunnen vallen. Dit levert een extra prikkel op om vrije sectorhuurwoningen van de hand te doen tijdens een volgende economische neergang. Een stabiel middensegment op de woningmarkt komt zo nauwelijks tot stand. Regulering van de onderkant van de vrije sector en verbreding van de sociale huur vereisen daarom een hervorming van het huurbeleid.

Het kabinet stelt nu voor om als 'noodknop middenhuur' de aanvangshuur van een vrije sectorwoning vast te stellen als een percentage van de WOZ-waarde. Ook



zal de WOZ-waarde in regio's met schaarste minder sterk meewegen in het puntenstelsel en wordt de huurstijging van geliberaliseerde woningen beperkt.<sup>15</sup>

Schokken in de huizenprijzen worden zo voor huurwoningen enigszins gecompenseerd. Maar het zijn oplossingen die het echte probleem niet aanpakken: sociale huren moeten immuun zijn voor de grillen van de koopsector om stabiele en betaalbare woonlasten voor huurders te garanderen, en om corporaties en particuliere verhuurders meer zekerheid over hun toekomstige rendementen te verschaffen.

Vanwege de negatieve effecten is het hoog tijd om de rol van de WOZ-waarde bij het vaststellen van de huurprijs te herzien. Eén van de beoogde doelen, een grotere rol voor de omgevingskwaliteit bij het vaststellen van de huurprijs, is maar deels behaald. In steden als Amsterdam en Utrecht wordt de WOZ-waarde vooral ook bepaald door de enorme schaarste. Het tweede doel, een betere aansluiting van de sociale huren op de vrije sectorhuren en kooplasten, is volledig mislukt. Identieke woningen zijn qua woonlasten in de vrije huursector inmiddels veel duurder dan op de koopmarkt.

De oplossing: de huurprijs moet worden vastgesteld op basis van gewogen punten voor oppervlakte, woningtype, omgevingsvoorzieningen (zoals bereikbaarheid van banen) en de kwaliteit van de leefomgeving. De omgevingsaspecten mogen nog steeds benaderd worden op basis van de WOZ-waarde per vierkante meter op een vast ijkmoment (bijvoorbeeld de situatie in 2015). Schaarse woningen op aantrekkelijke plekken zullen dan nog steeds duurder zijn voor huurders. Maar een stijging van de WOZ-waarde vertaalt zich niet langer door in een stijging van de huur.

## Maatregelen

Samenvattend stellen wij de volgende maatregelen voor om de vrije huursector te reguleren:

- 1 Verhoog de huurgrens (nu €720,42 per maand) die het verschil uitmaakt tussen een gereguleerde en een geliberaliseerde huurwoning, waarbij de hoogte per regio en per woningtype kan worden vastgesteld;
- 2 Laat het huurpuntenstelsel voor gereguleerde woningen doorlopen tot €1298,- en pas het alleen toe tot aan de nieuwe liberalisatiegrens om de kale huur te bepalen;

---

<sup>15</sup> De huurprijs werd in 2015 voor 50 procent gebaseerd op punten voor de woning en 50 procent op punten voor de omgeving. In Utrecht en Amsterdam, waar de huizenprijzen met 40 procent zijn gestegen tussen 2015 en eind 2018, bepaalt de omgeving nu 60 procent van de gereguleerde huurprijs.

- 3 In het huurcontract moet staan welk deel van de (inclusieve) huurprijs afkomstig is van de kale huur en welk deel van de overige kosten;
- 4 De huurontwikkeling van gereguleerde woningen moet niet langer afhankelijk zijn van de WOZ-waarde per vierkante meter;
- 5 In het huurcontract van een geliberaliseerde huurwoning moeten de kale huurprijs, extra kosten en een indexatieclausule voor de huurprijsstijging afzonderlijk worden vermeld.

Regulering van de huurprijs aan de onderkant van de vrije sector biedt een uitgelezen mogelijkheid om een stabiel en evenwichtig middensegment tot stand te brengen. De liberalisatiegrens van huurwoningen kan hiervoor worden verhoogd, waarbij de hoogte afhankelijk kan worden gesteld van de schaarste in bepaalde regio's en het type woningen.

Daarnaast moet boven de verhoogde liberalisatiegrens de huurstijging contractueel zijn vastgesteld. Het vermelden van de kale huur in het contract en opnemen van regels voor huurstijging voorkomt dat er opnieuw een kloof ontstaat tussen de gereguleerde en vrije sectorhuur. Een grotere groep huurders zal zo stabiele en betaalbare huren hebben, die ook meer in overeenstemming zijn met de woonlasten van vergelijkbare woningen in de koopsector.

Regulering betekent niet dat marktpartijen geweerd worden van de onderkant van de vrije huursector. Maar speculanten zullen naar alle waarschijnlijkheid niet geneigd zijn een gereguleerd segment van de markt te bedienen – dit doen ze nu ook al niet. Institutionele verhuurders zoals verzekeraars en pensioeninstellingen en sommige particuliere verhuurders zullen vanwege de stabiele rendementen wél geïnteresseerd zijn in het gereguleerde segment. Daarbij is wellicht een schone taak weggelegd voor burgers, die – al dan niet in samenspraak met corporaties – coöperatieve woonvormen kunnen opzetten. Zij moeten hiertoe wel in de gelegenheid worden gesteld door een gelijke fiscale behandeling en door een betere toegang tot de Nationale Hypotheekgarantie.

### **Coöperatieve woonvormen**

Wooncoöperaties vormen een mogelijk alternatief voor mensen die in het middensegment willen of moeten huren. Coöperaties zijn rechtsvormen waarin bewoners zelf of samen met een corporatie het eigendom en/of beheer van een complex voeren. In de Scandinavische landen is deze tussenvorm van huren en kopen zeer gebruikelijk, maar in Nederland is nog sprake van experimenten, meestal geïnitieerd door corporaties. Er bestaan drie verschillende constructies voor coöperatief bezit. In het beheermodel is de corporatie eigenaar van het complex. In het contributiemodel is sprake van collectief eigendom. De door bewoners afgedragen contributie geldt als aflos-

sings- en renteverplichting op het eigen deel van de gezamenlijke hypotheek. In het model met gebruiksrechten kopen bewoners het gebruiksrecht op hun woning, maar blijven gemeenschappelijke ruimtes van de coöperatie.

De Woningwet maakt het echter lastig voor een corporatie om een coöperatie op te zetten, omdat zij eerst moeten nagaan of een commerciële partij interesse heeft. Een ander probleem is dat, net zoals bij de verkoop van woningen aan huurders zonder terugkoopoptie, bezit uit de sociale voorraad verdwijnt. Coöperaties kunnen desondanks een grote vlucht nemen mits het opzetten van corporaties samen met burgers niet meer als een commerciële activiteit wordt aangemerkt.<sup>1</sup> Daarvoor moet de Woningwet worden aangepast.

Ook andere vormen van rechtsongelijkheid moeten worden aangepakt om een gelijk speelveld qua bezitsconstructies te garanderen.<sup>2</sup> In het contributiemodel is hypotheekrenteaftrek niet mogelijk. En in het model met gebruiksrechten kan geen beroep worden gedaan op de Nationale Hypotheekgarantie: het vangnet voor kopers met een bescheiden inkomen bij een tijdelijke inkomensterugval.

Een initiatief dat losstaat van een corporatie is het Hof van Capelle, een voormalig vakantiepark dat eind 2017 in Sprang-Capelle een woonwijk werd. Bewoners zijn hier zelf verantwoordelijk voor gemeentelijk taken zoals straatverlichting, het ophalen van huisvuil, watervoorziening en groenvoorziening.<sup>3</sup>

1 Gruis (2018): De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?

2 Platform31 (2018): De wooncoöperatie en de gemeente.

3 Zie [www.hofvancapelle.nl](http://www.hofvancapelle.nl).

### 3 Verbreding van de sociale huur

Het Nederlandse huurstelsel is in internationaal perspectief uniek. De sociale huur neemt in dit land een plaats in tussen overheid en markt en is daarmee anders dan *public housing* in de ons omringende landen. Daar is de sociale huursector in handen van de overheid, kleiner en al veel langer voorbehouden aan de lage inkomens. Vanaf de stichting van de eerste corporatie in het midden van de 19e eeuw, is in Nederland voorzien in goede en betaalbare huisvesting: eerst vanuit particulier initiatief, later vanuit de gemeentelijke woonbedrijven. Als reactie op de misstanden in de vrije sector en omdat weinig mensen konden kopen, ontstond grootscheepse volkshuisvesting voor arbeiders, vaklieden en beambten – vaak georganiseerd langs levensbeschouwelijke lijnen – waar de huurders zelf intensief bij werden betrokken. Na de Tweede Wereldoorlog groeiden corporaties fors, werden ze professioneler en fuseerden ze volop. De afstand tussen verhuurders en huurders werd hierdoor groter.

Met de groei van het eigenwoningbezit na de jaren '60 van de vorige eeuw, raakte de gedachte dat sociale huur noodzakelijk is om een brede inkomensgroep van een woning te voorzien, op de achtergrond. Toch bleef de sociale huur nog

lang toegankelijk voor grote groepen woningzoekenden. In 2009 kwam er definitief een einde aan het ideaal van een brede volkshuisvesting door de regeling dat 90 procent van de sociale huurwoningen alleen nog aan lage inkomens mocht worden toegewezen (zie ook het artikel van Marja Elsinga in deze bundel).

### **Maatschappelijke voordelen van brede sociale huur**

Een breed toegankelijke sociale huursector resulteert in diverse wijken waarin verschillende inkomensgroepen naast elkaar wonen. Toch moet de impact van een gemengde wijk niet worden overdreven. Het is niet per definitie zo dat armere bewoners zich optrekken aan hun rijkere burens.<sup>1</sup> Een gemêleerde wijk voorkomt echter wel dat er in een stad een scheiding ontstaat tussen veilige, aantrekkelijke wijken en arme wijken vol criminaliteit.<sup>2</sup>

Het tot stand brengen van zo'n gemengde wijk gaat niet vanzelf. Huurwoningen in impopulaire buurten moeten aantrekkelijk genoeg zijn om mensen met lage middeninkomens te verleiden. Momenteel zijn corporaties nog voorzichtig met het aanbieden van vrije sectorwoningen in dergelijke wijken, omdat zij dan zouden concurreren met marktpartijen. Maar ontwikkelaars zijn niet noemenswaardig geïnteresseerd in vastgoed in impopulaire wijken. Alleen al daarom ligt het voor de hand om corporaties de ruimte te geven om vrije sectorwoningen te ontwikkelen in wijken met overwegend sociaal bezit.

Ook stabiliseert een brede sociale huursector de samenleving in economisch opzicht, omdat een grotere groep mensen beschermd wordt tegen de grillen van de koop- en vrijesectorhuurmarkt. Hun recht op huisvesting is geborgd en de gereguleerde huren zijn lager en stabiel dan vrijesectorhuren. Een inkomenssterugval door baanverlies, ziekte, echtscheiding of wisselende inkomsten (de groeiende groep zzp'ers of mensen met tijdelijke contracten) is zodoende makkelijker op te vangen. Daarbij zijn corporaties in staat om anticyclisch te bouwen: de brede sociale huur maakt nieuwbouw minder afhankelijk van het economisch tij.

Een brede sociale huursector biedt corporaties ook meer financiële mogelijkheden voor sloop in de krimpgebieden met onverkoopbare, soms verloederde woningen. Corporaties kunnen in samenwerking met gemeenten slechte woningen opkopen en ze vervangen door nieuwe huurwoningen. Of de woningen die wel in goede staat zijn, gaan verhuren en een deel van de onderkant van de sociale voorraad (bijvoorbeeld woningen met een laag energielabel of die gezondheidsklachten veroorzaken) slopen. Van corporaties wordt veel verwacht op het gebied van ecologische duurzaamheid. Zij moeten een voortrekkersrol gaan vervullen in de transitie naar een energie-neutrale gebouwde omgeving. Ook dat gegeven pleit voor een brede sociale huur, omdat de gemiddelde huurder dan kapitaalkrachtiger is en dus in staat een duurdere woning te betrekken. Dit zou corporaties extra financiële slagkracht voor de energietransitie geven.

1 Bolt (2017): De negatieve gevolgen van een verhuizing. Op geografie.nl

2 Pinkster (2017): De (on)zin van gemengde wijken. Op geografie.nl

## Tegengaan van segregatie

Het openstellen van de sociale huursector voor een bredere inkomensgroep brengt belangrijke maatschappelijke voordelen met zich mee. Waar eigen woningbezit een voedingsbodemp vormt voor tweedeling, kan sociale huur die juist tegengaan. Toegang van lage middeninkomens tot de sociale huur leidt tot een betere mix van inkomensgroepen in dergelijke woningen, wat kan voorkomen dat wijken in een negatieve spiraal van sociale problematiek belanden. Dankzij een brede sociale huur zullen (meer) hoger opgeleide huurders – die beter in staat zijn op te komen voor hun woonrechten – toetreden tot dit segment, hetgeen ook in het voordeel kan werken van minder hoogopgeleide huurders. Een brede sociale huursector geeft corporaties meer financiële slagkracht, omdat zij aan rijkere huurders hogere huren kunnen vragen waarbij de kans op huurachterstand kleiner is. Dit is weer hard nodig voor de energietransitie en sloopopgave in de krimpregio's. Het komt de stabiliteit op de woningmarkt ten goede als corporaties kunnen bouwen op stabiele huurinkomsten. Corporaties zijn dan beter in staat om te blijven bouwen tijdens een recessie, zodat anticyclisch bouwen weer de norm wordt. Terwijl de woningnood nu hoog is, vallen bouwprojecten stil vanwege een gebrek aan personeel en de sterk gestegen bouwkosten.<sup>16</sup>

## Eerlijkere inkomensgrens

Voor lage middeninkomens biedt een ruimhartiger toelatingsbeleid tot de sociale huur een uitweg uit hun huidige patstelling: kopen lukt niet, sociaal huren mag niet, de vrije sector is te duur. Daarnaast biedt een bredere sociale huur nog een mogelijkheid om ongelijkheid aan te pakken. De inkomenseis in de sociale huur pakt namelijk extra onvoordelig uit voor stellen en gezinnen. Corporaties moeten minimaal 80 procent van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen lager dan €38.035,-.<sup>17</sup> Voor een stel of gezin in deze inkomensgroep geldt dat hun bestedingsruimte kleiner is dan die van een alleenstaande, die enkel in zijn eigen levensonderhoud hoeft te voorzien.

Een gezin met één kostwinner en twee jonge kinderen heeft namelijk maar liefst €11.560,- per jaar minder te besteden dan een alleenstaande met een inkomen dat toegang geeft tot de sociale huur. Om de kansen op een sociale huurwoning eerlijker te maken, moet er een hogere inkomensgrens komen voor eenoudergezinnen, oplopend voor paren en gezinnen, en zeker voor de eenverdieners

---

<sup>16</sup> Cobouw (2018): Bouwkosten schieten omhoog: "Prijzen stijgen weer met minimaal 7,5 procent."

<sup>17</sup> Corporaties mogen nog eens 10 procent toewijzen aan huishoudens met een inkomen lager dan €42.436,- en 10 procent mag vrij worden toegewezen.

onder die laatste twee groepen. Ter illustratie: het verzamelinkomen van €38.035,- voor een werkend paar zonder kinderen – de inkomensgrens voor de sociale huur – komt qua koopkracht overeen met een verzamelinkomen van €50.005,- voor een gezin met twee kostwinners en een kind, €56.145,- voor een gezin met twee kostwinners en twee kinderen, oplopend tot €68.505,- voor een gezin met één kostwinner en twee kinderen.

**Tabel 3 Bruto inkomen en koopkracht van huishoudens in euro's (2019)**

		Bruto verzamelinkomen	Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	Bruto verzamelinkomen	Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen*
Alleenstaande		38.035	27.135	34.300	23.269
Eenoudergezin	1 kind	38.035	25.555	34.300	23.269
	2 kind	38.035	23.830	36.110	23.269
Paar tweeverdiener		38.035	23.269	38.035	23.269
Gezin tweeverdiener	1 kind	38.035	20.580	50.005	23.269
	2 kind	38.035	19.370	56.145	23.269
Paar eenverdiener		38.035	19.245	48.900	23.269
Gezin eenverdiener	1 kind	38.035	16.315	60.945	23.269
	2 kind	38.035	15.575	68.505	23.269

*In de berekening is uitgegaan van alle mogelijke toeslagen en kortingen m.u.v. de kinderopvangregeling en kosten kinderopvang. Deze twee zijn aan elkaar gelijkgesteld. Ook is de wettelijke bijdrage ziektekosten gelijkgesteld voor huishoudens met hetzelfde aantal volwassenen. Er is verder uitgegaan van een kind jonger dan zes jaar bij een kind, en van een kind jonger dan zes jaar en een kind tussen de zes en twaalf jaar bij twee kinderen. €34.300,- is het bruto verzamelinkomen dat voor de alleenstaande en het eenoudergezin met een kind het netto besteedbaar inkomen oplevert dat het dichtst in de buurt komt bij het netto besteedbaar inkomen dat past bij hun gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van €23.269. Een exacte match is niet mogelijk omdat toeslagen en heffingen in ons belastingstelsel wegvallen bij afwijkende inkomensgrenzen.*

*\*Hier is het gestandaardiseerde besteedbaar inkomen van een huishouden bestaande uit tweeverdieners zonder kinderen als uitgangspunt genomen.*

### Differentiatie naar gezinssamenstelling

Een aanpassing van de inkomensgrens in de sociale huursector is niet meer dan rechtvaardig om paren en gezinnen gelijke kansen op betaalbare huisvesting te geven. Het Europees Gerechtshof oordeelde eind 2018 dat Nederland weliswaar door de Europese Commissie werd gevraagd om de doelgroep voor sociale huisvesting te beperken tot een doelgroep van sociaal achtergestelde groepen, maar dat Nederland die afbakening vervolgens zélf heeft vertaald naar een

inkomensgrens. Hieruit volgt dat Nederland vervolgens ook zelf kan bepalen deze inkomensgrens te wijzigen. Minister Ollongren van Wonen antwoordde op schriftelijke vragen van GroenLinks-Tweede Kamerlid Paul Smeulders dat het stellen van een inkomensgrens "het enige middel" was om deze doelgroep "objectief" af te bakenen. Wel liet zij weten te onderzoeken of binnen de kaders van de Europese regelgeving de huishoudsamenstelling een rol zou kunnen spelen bij toewijzing door de corporatiesector. De uitspraak van het Europees Gerechtshof is wat ons betreft kraakhelder: er zijn morele noch wettelijke belemmeringen voor Nederland om de inkomensgrenzen voor sociale huurwoningen rechtvaardiger te maken.

Minister Ollongren heeft voorgesteld om de inkomensgrenzen in de sociale huursector aan te passen. 80 procent van de sociale huurwoningen moet nu toegewezen worden aan huishoudens met een inkomen lager dan €38.035,-. 10 procent mag worden toegewezen aan inkomens lager dan €42.436,-, en corporaties mogen 10 procent vrij toewijzen. Utrecht bijvoorbeeld gaat uit van een hoge inkomensgrens tot €48.665,-. Hiermee los je het probleem niet op. De ongelijke behandeling tussen type huishoudens blijft gehandhaafd. Het is onduidelijk of met deze maatregel de kansen op betaalbare huisvesting gelijk worden getrokken. In regio's met grote schaarste vormt het waarschijnlijk een druppel op een gloeiende plaat. Het is de vraag of een gezin met een inkomen van €49.000,- hier wel een fatsoenlijke woning in de koop of vrije sectorhuur kan vinden. Bovendien worden inkomens boven de €42.436,- straks geconfronteerd met een huurstijging die kan oplopen tot 5,6 procent. En in regio's met weinig schaarste kunnen middeninkomens nog wel een betaalbare koopwoning vinden. Dan is de maatregel ofwel overbodig, of deze treft huurders met een laag inkomen die door de extra instroom langer op de wachtlijst staan. De maatregel heeft daarnaast gevolgen voor de rendementen van verhuurders in de vrije sector in de regio's die nog wel redelijke huren vragen.

---

*Het gaat ons erom dat de grens op een eerlijke manier wordt berekend: op basis van koopkracht of bestedingsruimte, in plaats van op basis van het bruto inkomen.*

We pleiten hier niet voor een generieke ophoging van de inkomensgrens tot €68.000,- voor grote gezinnen met één kostwinner of verlaging van de inkomensgrens tot €34.000,- voor alleenstaanden. Gezinnen met een inkomen van meer dan €60.000,- kunnen zich meestal een koopwoning veroorloven. Het gaat ons erom dat de grens op een eerlijke manier wordt berekend: op basis van koopkracht of bestedingsruimte, in plaats van op basis van het bruto inkomen. Want dat de inkomenseis onvoordelig uitpakt voor paren, gezinnen en vooral voor eenverdieners,

moge duidelijk zijn. In steden als Parijs en Wenen gelden inkomensgrenzen voor sociale huurwoningen die wél gedifferentieerd zijn naar huishoudentype.<sup>18</sup> De toelatingseis tot de sociale huur dient een juiste balans te zijn tussen de kansen voor huishoudens om betaalbare huisvesting te vinden en de omvang van de sociale voorraad ten opzichte van de potentiële doelgroep (de 40 procent laagste inkomens). In de grote steden van ons land is sprake van een duidelijke mismatch: de sociale voorraad is vaak al te klein om lage inkomens van een woning te voorzien. Paren en gezinnen met lage middeninkomens, die geen koopwoning kunnen vinden of in een te dure vrije sector huurwoning wonen, zouden hier ook in aanmerking moeten komen voor de sociale huur. Naast bestedingsruimte dient er dan ook gekeken te worden naar de mogelijkheden om in de betreffende regio een woning te kunnen kopen of particulier te huren. Als in Amsterdam 10 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen mag worden verhuurd aan mensen met een inkomen tussen de €44.000,- en €55.000,- staan mensen in deze groep nog steeds acht jaar op een wachtlijst. In Kerkrade of Breskens hoeft de grens niet verhoogd te worden, omdat mensen met middeninkomens daar genoeg kansen hebben.

Een ruimere toelatingseis verandert ook weinig aan de kansen op betaalbare huisvesting zolang het aanbod van sociale huurwoningen niet toeneemt. Dit korte-termijnvoorstel van het kabinet verandert niets aan de mogelijkheden van corporaties om lage middeninkomens van een woning te voorzien. De huisvestingsproblemen van middeninkomens worden eigenlijk afgeschoven op lage inkomens, die straks langer op een woning moeten wachten. De omvang van de sociale huursector moet daarom groeien in de steden, alleen al om de huidige wachtlijsten weg te werken. De verhoging van de huurliberalisatiegrens, die bepaalt of een huis wordt aangemerkt als sociale huurwoning of vrije sectorwoning, is een eerste mogelijkheid om meer woningen naar het gereguleerde deel van de huurvoorraad over te hevelen waar maximale huurprijzen en -verhogingen gelden.

### **Gelijk speelveld corporaties en marktpartijen**

Minister Ollongren van Wonen heeft de mogelijkheden voor corporaties verruimd om meer woningen in het middensegment te ontwikkelen, als marktpartijen hierin niet geïnteresseerd zijn. De Tweede Kamer ging hierin verder: tot €1.000,- moet het voor corporaties mogelijk zijn om woningen in de middenhuur te ontwikkelen. Ollongren gaat hierbij, net als haar voorganger Blok, uit van een verkeerde stellingname, namelijk dat als corporaties een concurrentievoordeel bezitten ten opzichte van particuliere verhuurders, zij hun activiteiten zouden moeten

---

18 Zie <https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/europa/visie-europese-commissie-op-sociale-huisvesting/rechter-nederland-stelde-zelf-inkomensgrens-sociale-huur-vast.html>



beperken omdat anders sprake zou zijn van staatssteun. Corporaties ontvangen momenteel staatssteun in de vorm van kortingen op de grondprijs bij nieuwe ontwikkeling, borging door de sector via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de lagere rente die via de Bank Nederlandse Gemeenten (waar corporaties geld lenen) verstrekt wordt. Echter, in de praktijk krijgen ontwikkelaars ook steun van de staat – zoals kortingen op de grondprijs – indien ze vooraf afspraken maken met de gemeente over bijvoorbeeld de bouw van huurwoningen in het middensegment of betaalbare koopwoningen. Zij behoeven ook geen borging omdat zij in tegenstelling tot corporaties hun woningen wél mogen verkopen als de nood aan de man is. Ook zijn zij niet gebonden aan de uitvoering van maatschappelijke taken, iets dat voor corporaties wel geldt.

Om een gelijk speelveld te creëren, mogen marktpartijen dezelfde voordelen als corporaties worden gegund – mits zij zich committeren aan de bouw en exploitatie van midden- of sociale huur. Het zou dan vooral gaan om structurele kortingen op de grondprijs bij de bouw van woningen voor de sociale en middenhuur en borging van hun sociale bezit, opdat ook zij goedkoper kunnen lenen. Hiervoor is het allereerst nodig dat zij net als corporaties hun sociale en commerciële activiteiten administratief splitsen. Als de nood aan de man is, kan een marktpartij ervoor kiezen zijn sociaal bezit op de markt te zetten of om deze tegen de zogeheten beleidswaarde over te dragen aan corporaties. De beleidswaarde is de waarde die de woning zou hebben als deze in de sociale sector zou worden verhuurd. De vrije sector zal er door deze wijze van borging dus niet op voor- of achteruitgaan, en een particuliere verhuurder met sociaal bezit ontvangt straks hetzelfde voordeel als een corporatie.

## **Scheefwonen**

In het huidige huurbeleid gaat momenteel veel aandacht uit naar goedkope scheefwoners: mensen die een te hoog inkomen hebben voor hun sociale huurwoning. Medio 2018 wilde het kabinet hun huren fors verhogen om hen ertoe te bewegen uit de sociale huur te stappen, en zo ruimte te scheppen voor de lage inkomens. Dit zou moeten resulteren in kortere wachtlijsten in de sociale huur en een betere doorstroming op de woningmarkt. Maar dit is een hoogst twijfelachtige redenering om deze scheefwoners, die vaak geen kant op kunnen, verantwoordelijk te houden voor de gebrekkige werking van de woningmarkt. Een groot deel van hen is niet in staat om een vrije sectorhuur van meer dan €720,- per maand te betalen zonder hierdoor in financiële problemen te komen, waardoor veel scheefwoners noodgedwongen in hun sociale huurwoning blijven zitten.<sup>19</sup> Dit kabinetsplan is een zachte dood gestorven.

---

19 PBL (2017): Middeninkomens op de woningmarkt.

## Goedkope scheefwoners

Tot de goedkope scheefwoners worden huurders gerekend die gezien hun inkomen geen toegang meer hebben tot de sociale huursector. Afhankelijk van hoe strikt deze definitie wordt gehanteerd, gaat het om huishoudens met een verzamelinkomen van meer dan €38.000,- of van meer dan €42.000,-. Het beeld dat nu geschetst wordt van goedkope scheefwoners als vermogende mensen die voor een dubbeltje op de eerste rang zitten, mag dan ook genuanceerd worden.

Deze groep bestaat uit veel jonge tweeverdieners met elk een bescheiden inkomen die nog in een onzekere levensfase verkeren. Voor huishoudens met kinderen geldt al helemaal dat zij niet zoveel te besteden hebben. En wanneer niet naar bruto- maar naar netto-inkomens wordt gekeken, blijkt dat gezinnen met één kostwinner nog minder bestedingsruimte hebben dan dat het verzamelinkomen suggereert.<sup>1</sup> De algemene heffingskorting en arbeidskorting – fiscale voordelen – gelden voor hen immers slechts voor één persoon.

Er zijn nog meer kanttekeningen te plaatsen bij de zogenaamde goedkope scheefwoners. Het gaat ook om ouderen die al lang in dezelfde woning zitten en weliswaar meer zijn gaan verdienen, maar ook sterk gehecht zijn geraakt aan hun woonomgeving. En er zitten mensen tussen met tijdelijke contracten en zzp'ers van wie het inkomen per jaar kan wisselen. Het ene jaar zullen zij wel buiten de doelgroep van de sociale huur vallen, maar het andere jaar weer niet. De sociale huur biedt deze groepen de zekerheid van betaalbare huisvesting op een vaste plek, wat de meer dynamische vrije sectorhuur hen niet kan bieden.

1 Peter Hendriks (2018): De scheefwoner is een bedachte vijand. Follow the Money, 10 oktober 2018. [www.ftm.nl/artikelen/scheefhuurder-is-bedachte-vijandop](http://www.ftm.nl/artikelen/scheefhuurder-is-bedachte-vijandop).

Door de inkomenseis voor toegang tot de sociale huursector is het aantal goedkope scheefwoners sowieso afgenomen.<sup>20</sup> De aandacht voor 'goedkope scheefwoners' staat verder in schril contrast tot de aandacht voor de problemen van 'dure scheefwoners', huishoudens die in verhouding tot hun inkomen een te hoge huur betalen in de vrije sector. En dat terwijl al in 2015 het aantal dure scheefwoners even hoog was als het aantal goedkope scheefwoners.<sup>21</sup> Tel daar de lage middeninkomens bij op die de stap naar een vrije sectorhuurwoning hebben gezet, en het aantal huurders met weinig bestedingsruimte in dit segment valt nog hoger uit.

Voor de volledigheid: huurders zijn niet de enigen die kampen met betaalrisico's. Voor 15 procent van de kopers geldt dit ook, maar de oorzaak is hier meestal een tijdelijke inkomensterugval door echtscheiding, ziekte of baanverlies.<sup>22</sup>

20 Ministerie van BZk (2019): Cijfers over wonen en bouwen.

21 Ministerie van BZk (2016): Wonen in beweging.

22 ABF (2017): Naar beter functionerende leennormen.

## Het gelijke speelveld

De eis van een gelijk speelveld is ingesteld op advies van de Europese Commissie om marktpartijen de ruimte te geven in de vrije huursector te investeren. Voor corporaties geldt een markttoets en rendementseis wanneer zij commerciële activiteiten zoals vrije sectorverhuur willen ontplooiën. Daarnaast moet een corporatie marktconforme rendementen hanteren, zodat andere spelers niet worden 'weggeconcurrereerd'.

Allereerst rijst de vraag of marktpartijen wel geïnteresseerd zijn in alle commerciële activiteiten die corporaties ontplooiën. Ontwikkelaars willen doorgaans niet actief zijn op grond die in erfpacht is gegeven aan corporaties, omdat zij dan het erfpacht-recht moeten kopen.<sup>1</sup> In het bezit van woningen in impopulaire wijken zijn zij evenmin geïnteresseerd.<sup>2</sup> Recent bleek dat de meeste particuliere verhuurders niet eens bereid waren om een middensegment te creëren op populaire locaties, maar dit kan ook te maken hebben met de beperkte ruimte om de huurprijs te verhogen.<sup>3</sup>

De ontwikkeling en verhuur van vrije sectorwoningen door corporaties op grond die zij in erfpacht hebben en in wijken met veel sociaal bezit, zou eigenlijk als niet-commerciële (c.q. Diensten van Algemeen Economisch Belang, DAEB-) activiteit kunnen worden aangemerkt, omdat er de facto geen sprake is van concurrentie met derden.<sup>1,2</sup>

Door de verhoging van de liberalisatiegrens vervallen de markttoets en rendementseis voor woningen die vanuit de vrije sector onder het gereguleerde regime komen te vallen. Maar staat een wenselijke verbreding van de sociale huur niet op gespannen voet met het gelijke speelveld?

De bevoordeling van corporaties draait vooral om kortingen op door de gemeente gemaakte kosten van projecten. Ook de borging van de sociale huursector via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW, dat rente- en aflossingsverplichtingen van noodlijdende corporatie overneemt) mag als staatssteun worden beschouwd. Hier staat tegenover dat corporaties maatschappelijke taken (zoals het vergroten van de leefbaarheid van wijken, de huisvesting van psychiatrische patiënten, ex-gedetineerden, stathouders en andere urgente woningzoekenden) op zich nemen, hun huurders niet mogen selecteren, hun huren voor langere tijd matigen en de kosten van de interne leningen van hun niet-DAEB-tak aan hun DAEB-tak in rekening moeten brengen.<sup>4</sup>

In de praktijk worden banken en pensioeninstellingen geborgd door de overheid buiten de sociale huursector om. Particuliere verhuurders mogen op elk moment hun woningen verkopen, al dan niet in verhuurde staat. Zij hoeven zich niet te houden aan prestatieafspraken met gemeenten over de omvang van de sociale en vrije sectorhuur, investeringen in leefbaarheid en onderhoud en huisvesting van kwetsbare groepen, wat voor corporaties allemaal wél geldt.

De voordelen die corporaties nu genieten op het gebied van gemeentekortingen en borging kunnen ook worden verleend aan particuliere verhuurders die werkzaam zijn op de gereguleerde huurmarkt, waarmee alle mogelijke bezwaren voor wat betreft oneerlijke concurrentie wegvallen.

- 1 Samenwerkingstafel middenhuur (2018): Samen bouwen aan middenhuur.
- 2 Gruis (2018): De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?
- 3 PBL (2017): Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt.
- 4 BDO Taks Fund en Tilburg University (2015): De financiële positie van woningcorporaties.

## Minder heffingen op sociale huur

Nieuwbouw is noodzakelijk om verbreding van de sociale huursector mogelijk te maken. De vraag is echter of corporaties hier wel voldoende middelen voor hebben. In dat licht mag er sowieso kritischer naar de heffingen op de sociale huursector worden gekeken. Corporaties worden momenteel aangeslagen met:

- de Verhuurderheffing
- de Vennootschapsbelasting
- de Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD)

---

*In het licht van een gelijk speelveld vormt de verhuurderheffing een forse benadeling van particuliere verhuurders met sociaal bezit.*

## Verhuurderheffing

De Verhuurderheffing – in 2013 in het leven geroepen als ‘tijdelijke’ crisismaatregel om de schatkist aan te vullen – geldt voor de sociale huurwoningen van corporaties, waarvan de huur niet hoger is dan €720,42. Particuliere verhuurders met meer dan vijftig gereguleerde woningen in dit segment betalen deze heffing op de WOZ-waarde. In het licht van een gelijk speelveld vormt de verhuurderheffing een forse benadeling van particuliere verhuurders met sociaal bezit. Zij worden aangeslagen, terwijl een particuliere verhuurder met huurwoningen duurder dan €720,42 geen heffing hoeft te betalen. De verhuurderheffing dient dan ook in zijn geheel te worden afgeschaft.

## Vennootschapsbelasting

Het wekt eveneens verbazing dat er bij corporaties sinds 2008 Vennootschapsbelasting wordt geheven over niet-winstgevende activiteiten met maatschappelijke doelstelling. Maar afschaffing ervan staat op gespannen voet met het door de Europese Commissie vereiste gelijke speelveld in de vrije huursector

tussen corporaties en particuliere verhuurders (*zie kader Gelijke Speelveld*).<sup>23</sup> In de gereguleerde huur zijn drie partijen actief: corporaties, particuliere verhuurbedrijven (inclusief de institutionele beleggers) en particulieren. De eerste twee betalen vennootschapsbelasting, de laatste vermogensbelasting (box 3 van de inkomstenbelasting). Afschaffing van vennootschapsbelasting in de sociale huur zou particulieren benadelen die gereguleerde huurwoningen in bezit hebben. Het is niet eerlijk om de Vennootschapsbelasting voor corporaties en verhuurbedrijven wel af te schaffen, maar de vermogensbelasting voor deze 'verhuurders van goede wil' niet. De Vennootschapsbelasting mag dan ook gehandhaafd blijven.

Afschaf van de verhuurderheffing en de ATAD (*zie volgende punt*) treft deze groep niet, maar heft juist bestaande ongelijkheden in het 'gelijke speelveld' tussen verhuurders in de gereguleerde en vrije sector op.

## ATAD

De richtlijn Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD) is met ingang van 2019 van kracht om belastingontwijking door multinationals te voorkomen. De Europese Commissie wil voorkomen dat multinationals selectief 'shoppen' tussen landen om zo weinig mogelijk belasting over hun winsten te betalen. Een onderdeel van de ATAD is de beperking van renteaftrek op leningen (c.q. vreemd vermogen). Omdat de rendementen van corporaties laag zijn en hun eigen vermogen vastzit in stenen, en dus niet te gelde gemaakt kan worden, worden zij onevenredig hard getroffen door de ATAD, terwijl deze richtlijn feitelijk niet voor hen is ingevoerd.<sup>24</sup>

De ATAD-richtlijn staat een uitzondering voor activiteiten van algemeen economisch belang toe, waartoe de sociale huur behoort. De minister heeft aangegeven dat zij geen uitzondering maakt om alle schijn van staatssteun tegen te gaan. Corporaties zouden dan een voordeel bezitten ten opzichte van andere particuliere verhuurders met gereguleerd bezit. Wel biedt zij ter compensatie een korting op de Verhuurderheffing aan, al is het bedrag volgens de belangenbehartiger voor corporaties Aedes volstrekt ontoereikend.<sup>25</sup>

Het blijft de Tweede Kamer onduidelijk waar deze extra staatssteun nu precies in ligt. Het Rijk stelt voor alle verhuurders aan de inkomstenkant dezelfde huur en huurstijging vast. Aan de uitgavenkant gelden wel afwijkende regels. Particuliere verhuurders met minder dan vijftig woningen, waaronder kleine verhuurbedrijven, worden vrijgesteld van de verhuurderheffing. Corporaties moeten allerlei maatschappelijke taken uitvoeren, zoals investeren in leefbaarheid, deelname aan

---

23 BDO Taks Fund en Tilburg University (2015): De financiële positie van woningcorporaties.

24 VNG (2018): Kabinet: sluit woningcorporaties uit van ATAD.

25 Aedes (2018): Belastingmaatregelen kabinet desastreus voor nieuwbouw.

de woonruimteverdeling en het maken van prestatieafspraken met gemeenten, waarvan particulieren gevrijwaard zijn. Alleen de gemeentelijke kortingen op de grondprijs bij ontwikkeling van nieuwbouw vallen dus effectief onder staatssteun, naast wellicht de borging van de sector. Maar in de praktijk worden grondkortingen al lang verschaft aan particulieren en nemen corporaties de sociale woningen van insolvabele corporaties over of mogen insolvabele corporaties woningen aan de hoogste bieder verkopen.

Door kortingen op de grondprijs bij 'sociale' ontwikkeling structureel te maken en door als sector garant te staan voor de aankoop van woningen van particuliere verhuurders (tegen de zogeheten 'beleidswaarde': de waarde van een sociale huurwoning met de huurder er nog in) vervallen alle bezwaren tegen vermeende staatssteun.

Vermindering of bij voorkeur afschaffing van de Verhuurderheffing en aanpassing van de ATAD-richtlijn, zou de financiële slagkracht van corporaties vergroten, wat zij hard nodig hebben om bij te bouwen en te helpen de energietransitie tot stand te brengen.<sup>26</sup> Bovendien worden de heffingen uiteindelijk voor een groot deel in de huren doorberekend, wat leidt tot een stijging van de huren en daarmee de huurtoeslag. Ze vormen daarom een omslachtige manier van het rondpompen van geld binnen de begroting.

## Maatregelen

Samenvattend stellen wij de volgende maatregelen voor om de sociale huursector te verbreden:

- 1 De huurliberalisatiegrens (nu €720,42 per maand) moet worden verhoogd, waarbij de hoogte per regio en eventueel per woningtype wordt vastgesteld;
- 2 Tot aan de hogere liberalisatiegrens dient de bouw en verhuur van woningen als niet-commerciële activiteit van corporaties (c.q. DAEB-activiteit) te worden aangemerkt;
- 3 De inkomensgrens voor toelating tot de sociale huur moet gebaseerd worden op koopkracht of bestedingsruimte van het huishouden, om paren en gezinnen en vooral de eenverdieners onder hen een eerlijke kans te geven op betaalbare woonruimte.

---

<sup>26</sup> Volgens het Waarborgfonds Sociale Woningbouw zijn veel corporaties niet in staat de energietransitie te financieren zonder financiële risico's te lopen, laat staan dat zij in staat zijn hun voorraad verder uit te breiden.

## 4 Hervorming van de huurtoeslag

Uit het feit dat een vijfde van de sociale huurders nog altijd moeite heeft om rond te komen, blijkt dat politiek en corporaties niet de juiste prioriteit geven aan oplossingen om de betaalbaarheid van wonen te vergroten. De nadruk ligt momenteel op het 'in beweging brengen' van de goedkope scheefhuurder. Dat zou moeten leiden tot een juiste verdeling van huurders en kopers over de woningvoorraad – een zaak voor de lange termijn. Het is echter veel urgenter dat de woonlasten voor de minst bemiddelde huishoudens omlaag gaan zodat zij fatsoenlijk kunnen rondkomen.

In de vorige hoofdstukken zijn veel voorstellen gedaan om de prijs van woningen omlaag te brengen. Het betreft voorstellen zoals afschaffing van heffingen, verbreding van de sociale huur en huurprijsregulering om de huren in de sociale en vrije sector structureel te verlagen en het aanbod van huurwoningen in het middensegment te vergroten. Het gaat hier dus om voorstellen gericht op de achterkant: de huurprijs van woningen.

Een andere oorzaak van de betaalbaarheidsproblemen op het gebied van huisvesting bevindt zich aan de voorkant, namelijk de werking van de huurtoeslag. Het recht op huurtoeslag vervalt voor wie als alleenstaande in 2019 per jaar meer verdient dan €22.700,- en als gezamenlijk huishouden meer dan €30.825,-<sup>27</sup> Het kabinet heeft deze inkomensgrenzen inmiddels versoepeld. Als een huurder net boven de inkomensgrens belandt, betekent dat niet meer dat diegene het recht op huurtoeslag verliest. Op zich is dit een goede maatregel. Het voorkomt dat iemand er netto op achteruit gaat als diegene bruto meer gaat verdienen. Niettemin gelden dan nog altijd de harde huurgrenzen. Tegelijkertijd is de zogeheten KAN-bepaling geschrapt. Deze bepaling stelde dat de huur niet harder mocht stijgen dan het minimum van de gemiddelde huurstijging in het vorige jaar of de stijging van het bijstandsinkomen. De allerlaagste inkomens krijgen er zo een extra betalingsrisico bij. En wie te veel huur betaalt, ongeacht het inkomen, kan nog steeds geen aanspraak maken op toeslag.

Wie wel recht heeft op huurtoeslag, krijgt te maken met veel verschillende percentages: een deel van de huur wordt niet vergoed, en andere delen volledig, of 65 procent dan wel 40 procent – afhankelijk van de hoogte van de huur en de gezinsituatie. Dit stelsel is ingewikkeld en leidt tot perverse prikkels. Corporaties hebben bijvoorbeeld de neiging om huren voor nieuwe bewoners zodanig te verhogen dat deze exact onder de verschillende grenzen in het huurtoeslagstelsel komen te liggen. Hun huurders worden zo ontzien, omdat zij nog steeds het maximum aan huurtoeslag kunnen ontvangen. De doorgevoerde huurverhogingen worden op deze wijze

---

<sup>27</sup> Voor mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd gelden grenzen van €22.675,- en €30.800,-.

afgewenteld op de schatkist. Huurders zullen daardoor minder snel geneigd zijn te verhuizen als een verbetering in woningkwaliteit betekent dat zij fors meer huur moeten betalen. De doorstroming binnen de sociale huur wordt zodoende belemmerd door de harde grenzen in de huurtoeslag. Flexibelere grenzen door de geleidelijke afbouw van de toeslag in relatie tot de hoogte van de huur, zoals het kabinet heeft doorgevoerd, zijn dan ook een stap in de goede richting.

**Tabel 4 Normen in de huurtoeslag**

Percentage van de huur dat vergoed wordt, 2019

Aantal personen	1		2		Meer	
			Gehandicapte of oudere		Gehandicapte of oudere	
	0%		0%		0%	
Tot aan huurtoeslaggrens (€720,42)					40%	0%
Tot aan hoge aftoppingsgrens (€651,03)	40%	40%	0%			
Tot aan lage aftoppingsgrens (€607,46)					65%	
	65%		65%			
Tot aan kwaliteitskortingsgrens (€424,44)					100%	
	100%		100%			
Basishuur (± €225,-)*					0%	
	0%		0%			

\*De hoogte van de basishuur, die volledig betaald moet worden door de huurder, is inkomensafhankelijk.

Het besluit van het kabinet blijft echter uitgaan van een huurtoeslag die berekend is op basis van het bruto-inkomen. Zoals ook geconstateerd in paragraaf 3 is dit een heel ander bedrag dan het daadwerkelijk te besteden inkomen, dat afhangt van onder meer de gezinssamenstelling. Het is dan ook eerlijker om deze toeslag te baseren op het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (zie tabel 4 Normen in de huurtoeslag).

Op verschillende mogelijke manieren kan dit worden ingericht (zie kader *Alternatieven voor de huurtoeslag*). Hoe het nieuwe huurtoeslagstelsel er precies uit moet komen te zien, zou nader moeten worden onderzocht. De kern van ons voorstel is dat de bestedingsruimte of koopkracht van het huishouden centraal staat bij de toekenning van huurtoeslag (in plaats van het bruto inkomen en de huur), laat staan de vraag of iemand 'passend' gehuisvest is.



'Passend huisvesten' is daarbij méér dan alleen het matchen van inkomen en huurprijs. Een groot gezin heeft behoefte aan een grote woning, een oudere heeft vaker behoefte aan een woning met lagere stookkosten. De één is op zoek naar een rustige woonomgeving, de ander juist naar levendigheid en neemt hierbij eventuele overlast op de koop toe.

Hervorming van de huurtoeslag zorgt er in combinatie met een verbreding van de sociale huursector voor dat het inkomen niet langer centraal staat bij de woonmogelijkheden van de sociale huurder, maar wel de vrijheid om te kiezen voor een woning die bij zijn wensen past.

---

*De kern van ons voorstel is dat de bestedingsruimte of koopkracht van het huishouden centraal staat bij de toekenning van huurtoeslag.*

In combinatie met de verschillende voorstellen om de huurprijzen naar redelijke proporties terug te brengen, zal deze systeemwijziging het ideaal van eerlijke volkshuisvesting – betaalbare goede huisvesting voor iedereen – dichterbij brengen.

---

### **Alternatieven voor de huurtoeslag**

Het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) kan aan de hand van de huishoudsituatie en het inkomen de huur berekenen waarmee een huurder geen financiële risico's loopt. Het verschil tussen deze passende huur en de betaalde huur, of een deel van dit verschil, kan dan als huurtoeslag worden uitgekeerd.<sup>1</sup>

Een woonvoucher is een vast bedrag dat – onafhankelijk van de feitelijke woonlasten – wordt toegekend op basis van het inkomen, eigen vermogen en de samenstelling van het huishouden.<sup>2</sup> De voucher mag naar eigen inzicht worden besteed. Daarbij kan een huurder desgewenst nog meer uitgeven aan wonen.<sup>3</sup> Dit verschaft huurders een bepaalde mate van vrijheid. Het nadeel van de voucher is dat de huurder geen prikkel heeft om minder te spenderen aan woonlasten, omdat het niet-bestede bedrag niet kan worden geclaimd.

De vereniging van wooncorporaties Aedes, de Woonbond, Vereniging Eigen Huis en de makelaarsorganisaties NVM, VBO en VastgoedPro stellen voor om de hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag te vervangen door een inkomensneutrale woontoeslag voor huishoudens met lage inkomens.<sup>4</sup> Het voordeel is dat minder bemiddelde eigenaren naar draagkracht financieel ondersteund worden. Maar dit voorstel leidt nog steeds tot prijsopdrijving aan de onderkant van de koopmarkt, door de subsidiëring van kopers met een laag inkomen.

Er zijn nog andere opties denkbaar. Zo zouden energiekosten gecompenseerd kunnen worden. In het Klimaatakkoord is voorgesteld om de belasting op gas te verhogen om zo een prijsprikkel in te bouwen om van het gas af te gaan. Maar de huurder kan deze beslissing niet zelf nemen – dat doet de verhuurder voor hem. Om te voorkomen dat de huurder door de belastingverhoging straks minder te besteden heeft, kan een extra bedrag voor een woning met een gasaansluiting worden toegevoegd aan de huurtoeslag.

Eerder werd het kabinetsvoorstel besproken om de huren van goedkope scheefwoningers te verhogen. Als deze solidariteitsheffing in werking treedt, kan in plaats van een huurverhoging een negatieve huurtoeslag (c.q. naheffing) worden opgelegd. Die kan weer worden gebruikt om de toeslag voor armere huurders te financieren. Dit voorkomt dat corporaties in het huishoudboekje van huurders kijken en dat zij – en niet het Rijk – inkomenspolitiek gaan bedrijven.

- 1 Boelhouwer en Priemus (2017): Toekomst van de huurtoeslag, ESB.
- 2 IBO (2016): De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslagen het beleid voor de sociale huur.
- 3 Conijn en Elsinga (2000): Woonvouchers laten huurders de keus.
- 4 Aedes Magazine Aedes e.a. (2012): WONEN 4.0, integraal hervormingsplan voor de woningmarkt.

Zie ook Platform31 en Rigo (2016): Overstag met de huurtoeslag. Verbetervoorstellen voor de huurtoeslag.

## Eerlijke volkshuisvesting: politieke aanbevelingen

In deze Woonvisie is uiteengezet welke hervormingen nodig zijn om de slecht functionerende woningmarkt van vandaag te transformeren naar een stabiel, evenwichtig en toekomstbestendig systeem van volkshuisvesting. Deze volkshuisvesting 'nieuwe stijl', zoals wij voorstellen, kent geen grote ongelijkheid tussen arm en rijk, huurder en koper, koopstarter en eigenaar, oud en jong, bewoners van populaire en impopulaire wijken, en van verschillende regio's en type verhuurders. Allen moeten daarbij meer zekerheid krijgen over de hoogte van hun woonlasten en rendementen. Groepen die momenteel worden benadeeld – koopstarters, lage middeninkomens, paren en gezinnen en mensen met een laag inkomen, eigenaren in krimpregio's en verhuurders 'van goede wil' – krijgen juist hulp. Groepen die in het verleden bevoordeeld werden en ook nu nog bevoordeeld zijn, verliezen hun voorrangpositie.

Daarnaast is belangrijk dat zowel kopers als huurders meer zeggenschap krijgen over hun woning en dat de huidige ongelijkheid in mate van zeggenschap tussen kopers en huurders verdwijnt. Zeggenschap en participatie van bewoners moeten minder vrijblijvend worden, met name vanwege het recht op adequate huisvesting dat de Verenigde Naties in 2009 formuleerden. *(Zie voor een uitgebreide*

*beschouwing over zeggenschap en de manieren waarop deze vergroot kan worden het artikel van Hugo Priemus in deze bundel. )*

## **1 Stoppen met bevorderen eigen woningbezit**

Het terugschroeven van maatregelen die het eigenwoningbezit bevorderen, draagt bij aan een stabielere koopmarkt – en daarmee aan stabiliteit van de vrije sectorhuur, de reële economie en het financiële stelsel. Ook een fiscaal gelijke behandeling van huiseigenaren en koopstarters draagt hieraan bij. De druk op de begroting en de tweedeling tussen kopers en huurders, generaties en regio's, zullen dan vanzelf respectievelijk minder en kleiner worden.

### **Aanbevelingen**

- Bestrijd de ongelijke behandeling van koopstarters, doorstromers die al hebben afgelost en doorstromers met aflossingsvrije hypotheekrenteaftrek op de koopmarkt. Verlaag het tarief in de inkomstenbelasting waarvoor hypotheekrenteaftrek geldt ineens. Zoek ook naar manieren om koopstarters en huiseigenaren fiscaal gelijk te behandelen;
- Stel aflossing verplicht voor eigenaren die nog van hypotheekrenteaftrek willen profiteren bij het oversluiten van een hypotheek bij aankoop van een nieuwe woning;
- Maak hierbij eventueel een uitzondering voor eigenaren die gedwongen moeten verhuizen en een hogere hypotheekschuld hebben dan de verkoopprijs van hun woning. Hun restschuld blijft fiscaal aftrekbaar, zolang er maar afgelost wordt. Dit komt eigenaren in krimpregio's ten goede;
- Stel een helder traject op voor verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Dit kan heel eenvoudig door stapsgewijs het percentage van de renteaftrek jaar na jaar te verlagen.

## **2 Reguleren van de vrije huursector**

De stabiliteit van de vrije sectorhuur wordt vergroot door de onderkant van dit marktsegment te reguleren. Hiertoe wordt de liberalisatiegrens – het bedrag van €720,42 dat de grens tussen een gereguleerde en geliberaliseerde woning definieert – verhoogd en het huurprijsbeleid hervormd: de WOZ-waarde per vierkante meter wordt in veel mindere mate bepalend voor de hoogte van de sociale huur. In huurcontracten voor woningen in de vrije sector dient de maximale huurstijging te worden vermeld. Zo wordt de kloof tussen de sociale huur en de vrije sectorhuur gedicht.

De sociale huursector wordt verbreed door lage middeninkomens, stellen en gezinnen meer toegang tot deze woningen te geven. Deze verbreding bestrijdt tweedeling, vergroot inkomenszekerheid voor een bredere bevolkingsgroep,

stabiliseert de woningmarkt en zo de samenleving als geheel, en draagt bij aan oplossingen voor de problematiek in krimpgebieden.

#### **Aanbevelingen**

- Verhoog de liberalisatiegrens voor huurwoningen, waarbij rekening wordt gehouden met lokale schaarste van het woningtype;
- In huurcontracten van geliberaliseerde woningen moeten de kale huurprijs en een indexeringsclausule voor de maximale huurstijging opgenomen zijn;
- De huurprijs moet worden vastgesteld op basis van gewogen punten voor oppervlakte, woningtype, omgevingsvoorzieningen (zoals bereikbaarheid van banen) en de kwaliteit van de leefomgeving. De omgevingsaspecten mogen nog steeds benaderd worden op basis van de WOZ-waarde per vierkante meter op een vast ijkpunt (bijvoorbeeld de situatie in 2015). Schaarse woningen op aantrekkelijke plekken zullen dan nog steeds duurder zijn voor huurders. Maar een stijging van de WOZ-waarde vertaalt zich niet langer door in een stijging van de huur;
- Stel gemeenten via de huisvestingsverordening in staat om (tijdelijk) speculatie tegen te gaan, door hun het recht te geven schaarse koopwoningen te reserveren voor kopers (en verhuurders uit te sluiten).

### **3 Verbreding van de sociale huur**

In de sociale huursector moeten we af van het idee dat volkshuisvesting alleen zou moeten dienen als sociaal vangnet. Corporaties (en marktpartijen of particulieren) kunnen de in de grondwet vastgelegde, bredere taak op zich nemen om mensen met een lager inkomen van huisvesting te voorzien. Corporaties moeten dan wél over voldoende middelen beschikken om deze maatschappelijke taak uit te voeren, naast hun verantwoordelijkheid voor de energietransitie en hun taak om betaalbare huren voor lage inkomens te garanderen.

Het nieuwe, evenwichtige middensegment met stabiele huren kan zowel door corporaties als particuliere verhuurders worden bediend. De politieke tegenstelling tussen regulering en marktwerking is een denkbeeldige tegenstelling, omdat verhuurders straks alle ruimte krijgen om actief te blijven in het middensegment en zelf baat hebben bij stabiele en zekere rendementen. Gelijk speelveld met de corporaties is hierbij wel een voorwaarde.

#### **Aanbevelingen**

- Baseer de inkomensgrens om toegelaten te worden tot de sociale huur op de koopkracht of bestedingsruimte van het huishouden;
- Verhoog de liberalisatiegrens voor huurwoningen per woninggebied en woningtype;

- Schaf de verhuurderheffing en de ATAD af voor corporaties en andere particuliere verhuurders in de gereguleerde huur;
- Gun particuliere verhuurders dezelfde voordelen (kortingen op de grondprijs, borging) als corporaties wanneer zij bereid zijn om voor langere tijd gereguleerde of midden-huurwoningen te ontwikkelen en te verhuren, en deze woningen voor dit segment te behouden;
- Stel corporaties in staat om vrije sectorhuurwoningen in achterstandswijken te bouwen en coöperaties op te zetten, door dit als niet-commerciële activiteiten aan te merken;
- Bied coöperatieve woonvormen dezelfde fiscale voordelen als eigen woningbezit en geef bewoners hiervan toegang tot de Nationale Hypotheekgarantie.

#### **4 Hervorming van de huurtoeslag**

De huidige manier waarop huurtoeslag wordt toegekend, draagt bij aan de betaalbaarheidsproblemen voor huurders. Daarom stellen wij twee mogelijke hervormingen voor:

##### **Aanbevelingen**

- Maak de huurtoeslag niet langer afhankelijk van het bruto-inkomen, maar van de bestedingsruimte die huishoudens hebben;
- Vereng het begrip 'passend toewijzen' niet tot de vraag of iemand op basis van zijn inkomen de huur kan betalen. Het houdt ook in dat een woning qua grootte, plek en duurzaamheid van de woning past bij het huishouden dat hierin woont.

Al deze aanbevelingen vloeien voort uit dezelfde uitgangspunten: duurzame en sociale waarden als gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit moeten bij volkshuisvesting leidend zijn, niet de wetten van de markt of de grillen van de politiek.



# 2

## Zes mythes over wonen doorgeprikt

Auteurs: Cody Hochstenbach en Barend Wind

*Een koopwoning is altijd een goede investering en maakt ons betere mensen. Huurregulering drijft de prijzen op en bij een welvarende samenleving hoort nu eenmaal een grote koopsector. Deze en andere veelgehoorde mythes over wonen, gebaseerd op een rotsvast geloof in marktwerking, hebben bijgedragen aan een huisvestingsbeleid dat bijzonder vriendelijk is voor kopers en dat veel huurders in de problemen brengt. Tijd om deze mythes door te prikken en huurders evenveel kansen en ruimte te geven als kopers.*

Het kopen van een woning is de afgelopen decennia flink gestimuleerd; niet alleen in Nederland, maar in de meeste Westerse landen. Actief overheidsbeleid gericht op het stimuleren van woningbezit was aanvankelijk een sociaal project. Meer mensen moesten kunnen kopen, om te kunnen genieten van de veronderstelde voordelen van woningbezit zoals vermogensopbouw en zekerheid. In de jaren zeventig sprak Margaret Thatcher al over het vormen van een natie van onafhankelijke en zelfstandige woningbezitters. Om dezelfde reden stelde George W. Bush in 2003 dat “de droom van eigenwoningbezit bereikbaar moet zijn voor iedere hardwerkende Amerikaan”. Ook in Nederland genoot uitbreiding van het eigenwoningbezit lange tijd brede politieke steun. Voormalig CDA-leider De Hoop Scheffer noemde eigenwoningbezit in 1996 in NRC Handelsblad “het meest probate middel tot armoedebestrijding”. Hij stelde bovendien: “Ik ben geen cultuurpessimist, ik geloof niet dat de mens alleen maar kwaad wil. Je moet het goede stimuleren door de mens duurzame verantwoordelijkheden te geven voor bijvoorbeeld een eigen huis”. De eigen woning als bescherming tegen het kwaad. Met deze steun is het aandeel koopwoningen in Nederland toegenomen van zo'n 35 procent in 1970 tot ruim 56 procent in 2018.

---

*Om te kunnen kopen, is het steeds vaker noodzakelijk te beschikken over een (dubbel) hoog inkomen, een vast contract en aanzienlijk vermogen.*

## Subsidies

Direct en indirect beleid gericht op de stimulering van het eigenwoningbezit heeft in de afgelopen decennia veel Nederlanders in staat gesteld een woning te kopen. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog was de groei beperkt, maar was de overheid in staat de prijzen voor koopwoningen te drukken door een sterke grip op de grondmarkt in combinatie met bouwsubsidies. In latere jaren kwamen hier directe subsidies bij voor woningkopers zoals Premie A- en Premie B-regelingen. Het eigenwoningbezit kwam pas écht binnen bereik van een brede groep toen de Rijksoverheid eind jaren '80 besloot de hypotheekmarkt te dereguleren. Dit resulteerde in structureel lagere rentes en een toename van het bedrag dat huishoudens mochten lenen. Bovendien was het aflossen van de hypotheek niet langer een voorwaarde om een woning te kunnen kopen. Recente ontwikkelingen laten echter de keerzijden van dit beleid zien: het heeft de woningprijzen doen exploderen. Dit is goed nieuws voor hen die er vroeg bij waren. Zij hebben een aanzienlijk woonvermogen kunnen opbouwen. De keerzijde is dat de koopwoning steeds minder betaalbaar is voor starters op de woningmarkt. De flexibilisering van de arbeidsmarkt en



de recente beperking van de hypotheekverstrekking hebben de koopwoning nog minder toegankelijk gemaakt voor (lage) middenklasse huishoudens en starters. Om te kunnen kopen, is het steeds vaker noodzakelijk te beschikken over een (dubbel) hoog inkomen, een vast contract en aanzienlijk vermogen. Ondertussen loopt de ongelijkheid tussen (vaak armere) huurders en (vaak rijkere) kopers verder op. Het ideaal van eigenwoningbezit als sociaal project heeft haar glans verloren.

De huidige ontwikkelingen op de woningmarkt roepen vragen op over de manier waarop wij denken over eigenwoningbezit. Dit denken kenmerkt zich door enkele sterke aannames en vanzelfsprekendheden. In dit artikel presenteren wij een kritische analyse van zes veelgehoorde aannames en reiken wij alternatieve en aanvullende perspectieven aan.

## **1 Bij een moderne en welvarende samenleving hoort een grote koopsector**

Uitbreiding van het aandeel koopwoningen was lange tijd de norm. Een grote koopsector werd namelijk gezien als kenmerk van een moderne en welvarende samenleving. De koopsector zou dan ook net zolang moeten blijven groeien totdat bijna iedereen een betaalbare koopwoning heeft kunnen bemachtigen.

De belofte van wijdverbreid eigenwoningbezit is echter valse hoop gebleken, zo stelt geograaf Rowan Arundel in zijn proefschrift *The End of Mass Homeownership*. Het aandeel koophuizen is in het Verenigd Koninkrijk teruggelopen van 70 procent begin jaren 2000 tot 63 procent in 2017. In de Verenigde Staten nam het aandeel koopwoningen af van 69 procent in 2004 tot 64 procent in 2017. In Nederland is het aandeel koopwoningen de laatste jaren gestabiliseerd rond de 56 procent – aanzienlijk minder dan de 65 procent die staatssecretaris Johan Remkes in 2000 binnen tien jaar wilde bereiken met zijn wet Bevordering Eigen Woningbezit. In Nederland heeft het beleid in zijn eigen staart gebeten: de stimulering van het eigenwoningbezit heeft de prijzen opgedreven en hierdoor de koopwoning op lange termijn onbetaalbaar en onbereikbaar gemaakt voor komende generaties. Met een toenemende groep jonge werkenden zonder vast contract kunnen velen de opgedreven prijzen niet betalen. Tegelijkertijd is een sociale huurwoning voor hen niet langer weggelegd.

Een belangrijke rol in de recente stagnatie van het eigenwoningbezit is weggelegd voor particuliere beleggers. Deze zijn veelal in het gat zijn gesprongen van het huisvesten van huishoudens die te weinig verdienen om een woning te kunnen kopen, maar te veel om in aanmerking te komen voor een corporatiewoning. Zij kopen woningen op om te verhuren, ook wel *buy-to-let* genoemd. In de grote steden zijn zij inmiddels verantwoordelijk voor zo'n 20 procent van alle woningaankopen, en ook in middelgrote studentensteden als Groningen en Maastricht is hun markt-aandeel groot. Zij verdringen reguliere eigenaar-bewoners, vooral koopstarters.

De groei van het eigenwoningbezit zet kortom niet onvermijdelijk door. Inmiddels is duidelijk dat groei van het eigenwoningbezit mogelijk werd gemaakt door specifieke omstandigheden in de tweede helft van de twintigste eeuw. Dit was een periode van onder meer economische voorspoed en een groeiende middenklasse. Stimulerend beleid stelde hen in staat een woning te kopen. Het dominante pro-woningbezit-beleid ziet huren echter niet als volwaardig alternatief, waardoor betaalbare, toegankelijke en aantrekkelijke huuralternatieven schaars zijn. De woonlasten en betaalisico's onder huurders zijn als gevolg daarvan scherp toegenomen. Sociaaleconomisch zwakkere huishoudens die niet kunnen kopen, staan zo op grotere achterstand. Ook in een moderne samenleving zal daarom behoefte blijven aan een breed toegankelijke, betaalbare en aantrekkelijke huursector.

## 2 Meer bouwen zorgt voor rem op excessieve prijzen

De prijzen op de Nederlandse woningmarkt stijgen momenteel in een hoog tempo, zeker in de grote steden. Dit zorgt voor hogere woonlasten en verhoogt de drempel om te kunnen kopen. Het standaardantwoord vanuit de politiek is "bouwen, bouwen, bouwen". Om het bouwtempo op te voeren, wordt gepleit bouwen in het groen toe te staan en eisen met betrekking tot eigendomsverhoudingen, prijsniveaus en kwaliteit te versoepelen. Gooi deze beperkingen over boord en de markt zal haar werk doen, is de gedachte. Een groter aanbod zal de prijzen doen dalen.

Het ondoordacht bijbouwen zal de problemen op de woningmarkt echter niet oplossen. Spanje en Ierland kenden in aanloop naar de vorige mondiale financiële crisis een ongekende bouwwoede, maar toch stegen de huizenprijzen explosief. Andere factoren leveren dan ook een grotere bijdrage aan structurele prijsopdrijving. Een eerste verklaring ligt in hypotheekverstrekking. De verruiming van hypotheekkrediet is de afgelopen decennia internationaal dé belangrijkste brandstof voor stijgende huizenprijzen geweest. Kun je meer lenen, dan ga je meer betalen voor hetzelfde huis. Nederland spant de kroon en kent de grootste hypotheekschuld per hoofd van de bevolking in Europa. Ondanks recente beperkingen is de hypotheekverstrekking nog steeds royaal. De kwantitatieve verruiming (geldscheping) van de Europese Centrale Bank resulteert in zeer lage rentestanden, hetgeen consumenten in staat stelt meer te lenen bij gelijkblijvende maandlasten, en private beleggers aanmoedigt in vastgoed te investeren. Enerzijds zijn de huuropbrengsten aanzienlijk, anderzijds speculeren zij op verdere prijsstijgingen. Daar bovenop komt de hypotheekrenteaftrek, een jaarlijkse miljardensubsidie voor koopwoningen met prijsopdrijving en grotere sociale ongelijkheid als gevolg.

Bijbouwen is niet zinloos. Het toevoegen van *betaalbare* huurwoningen op de juiste locatie komt de beschikbaarheid en betaalbaarheid wel degelijk ten goede. Het bouwen van betaalbare koopwoningen (bijvoorbeeld het Ik Bouw Betaalbaar in

Almere-project) heeft veel minder effect omdat de Nederlandse regulering van de woningmarkt inherent de prijs opdrijft. Dit betekent dat pleidooien om koste wat kost het bouwtempo op te voeren met argwaan bekeken moeten worden.

### **3 Er is een generatieconflict op de woningmarkt**

Een trend in nagenoeg alle landen, inclusief Nederland, is dat vooral onder jongvolwassenen het eigenwoningbezit flink is teruggelopen. Zij worden geconfronteerd met flexibilisering en onzekerheid op de arbeidsmarkt en kunnen de stijgende huizenprijzen niet bijbenen. Hun kansen op een hypotheek slinken, zeker wanneer ook nog eens sprake is van een grote studieschuld. Bovendien zijn algemene eisen voor hypotheekverstrekking de afgelopen jaren aangescherpt. Jongvolwassenen zijn daardoor vaker afhankelijk van dure of preciaire huurvormen, en blijven langer plakken in het ouderlijk huis. Oudere generaties woningbezitters hebben daarentegen grosso modo flink geprofiteerd van stijgende huizenprijzen, waarmee zij aanzienlijk vermogen hebben opgebouwd. Dit vermogen kunnen zij aanwenden om hun positie op de woningmarkt te verstevigen en koopstarters te verdringen.

Bezit en vermogen zijn in toenemende mate ongelijk verdeeld over generaties. Dit zou wijzen op een generatieconflict, waarbij oud profiteert over de rug van jong. Toch is dit te kort door de bocht. Ten eerste zijn er ook veel oudere huishouders die niet geprofiteerd hebben, zoals huurders en marginale kopers. Ten tweede is er sprake van solidariteit tussen generaties, via familiebanden. Vermogende ouders kunnen hun kinderen aanzienlijke financiële steun geven bij het kopen van een huis. Overheidsbeleid faciliteert dit: ouders mogen tot een ton belastingvrij schenken bij woningaankoop. Jongvolwassenen met rijke ouders genieten hierdoor een aanzienlijke voorsprong. Financiële steun helpt hen niet alleen een woning te kopen, maar ook om dit te doen op de dure en populaire plekken. Dit stelt hen weer in staat aanzienlijk woonvermogen op te bouwen. De woningmarkt kortom is een spel in het overdragen en bestendigen van structurele ongelijkheid van de ene op de andere generatie.

### **4 Huurregulering drijft de prijs op**

Volgens neoklassieke economen stuwt een grote gereguleerde woningvoorraad de prijzen op in de vrije sector. De belangrijkste aanname is dat het reguleren van een deel van het woningaanbod, bijvoorbeeld via een puntensysteem om de huurprijs te begrenzen, het aanbod van ongereguleerde woningen verkleint. Als gevolg zullen ongereguleerde marktoningen schaars zijn, en daardoor duur. Het stellen van eisen en regels zou bovendien de nieuwbouw beperken. Volgens hen werkt een ongereguleerde woningmarkt dus efficiënter, met prijsvoordelen voor de consument als gevolg. Een blik over de grens leert dat het omgekeerde waar is, mits het juiste beleid gevoerd wordt.

In de jaren '80 van de twintigste eeuw onderscheidde de Britse woningbouw-onderzoeker Jim Kemeny twee vormen van huurmarkt-regulering in Europa. Het merendeel van de landen kende een 'dualistisch' model. In dit model is slechts een klein gedeelte van de huurmarkt gereguleerd. Deze sociale huurwoningen worden toegewezen aan huishoudens met een absoluut minimum inkomen. Hierdoor kleeft er aan wijken met veel sociale huurwoningen in deze landen een stigma.

Een klein deel van de Europese landen werd gekenmerkt door een 'unitair' systeem. In dit model bestaat een groot deel van de woningmarkt uit gereguleerde (sociale) huurwoningen. Bovendien bestaan in dit systeem geen inkomenseisen voor sociale huurders: scheefwonen bestaat daarom niet. Dit heeft tot gevolg dat sociale huurders in deze landen nauwelijks gestigmatiseerd zijn. Belangrijker nog, dit systeem moedigt concurrentie aan tussen de sociale huursector en de vrije sector. Omdat de sociale huursector open staat voor iedereen, laten private verhuurders hun huurprijzen niet te veel uit de pas lopen met de sociale huursector. Zij willen immers niet dat hun huurders vertrekken.

Nederland is in de laatste decennia verschoven van een 'unitair' naar een meer 'dualistisch' model. Mede door deregulering zijn vooral duurdere marktoningen toegevoegd aan de woningvoorraad. Als we de huurprijzen willen drukken, moeten er (1) meer gereguleerde huurwoningen worden gebouwd die (2) mogen concurreren met de vrije sector. Dit zal ook in de vrije sector de prijzen matigen.

## **5 Een koopwoning is altijd en voor iedereen een goede investering**

De algemene aanname is dat een woning op de lange termijn een stabiele en winstgevende investering is, ondanks crises en prijschommelingen. Wie kijkt naar de afgelopen vijftig jaar, ziet inderdaad een opwaartse trend. Deze waardeestijging is echter niet inherent aan het product 'huis', maar aan ons volkshuisvestingsbeleid. Het geloof in deze mythe is dan ook sterk politiek gestuurd.

Natuurlijk, een huis is een bijzonder 'product'. Iedereen heeft er één nodig, en bij aankoop krijg je een pakket burens en andere omgevingsfactoren cadeau. In tegenstelling tot een wasmachine verliest een woning doorgaans niet zijn waarde naarmate de jaren verstrijken. Met een beetje onderhoud kan een woning honderden jaren oud worden. Zelfs wanneer je besluit je woning te slopen, kun je een nieuwe woning bouwen op hetzelfde stukje grond. In toenemende mate wordt de woningprijs gebaseerd op dat laatste: de claim op een stuk grond (of beter gezegd: een stukje stad). Wanneer het wonen in de stad populairder wordt, neemt deze claim iets in waarde toe.

Een belangrijke reden waarom woningen als veilige investering worden gezien, is de wijdverbreide politieke en maatschappelijke steun voor hoge huizenprijzen. Prijsstijgingen worden doorgaans als goed nieuws gepresenteerd, terwijl dalingen worden beantwoord met overheidsingrepen om de woningmarkt uit het slop te

trekken. Beleid als het oprekken van de leencapaciteit en behoud van de hypotheekrenteaftrek heeft prijsstijgingen mogelijk gemaakt.

---

*Als gevolg van het Nederlandse woonbeleid zijn huishoudens met een beperkt inkomen in toenemende mate terecht gekomen in zwakke wijken, waar ze financieel ook nog eens voor gestraft zijn.*

De stijging van de woningprijzen is bovendien een lokaal fenomeen. In wijken waar kapitaalkrachtige huishoudens clusteren, zijn de woningprijzen snel gestegen. Niet zo gek: hier barst het van de levendige stadsvoorzieningen en culturele activiteiten. Aan de andere kant zijn de prijzen nauwelijks gestegen, of zelfs gedaald, in buurten waar een groot deel van de bevolking een laag inkomen heeft. Als gevolg van het Nederlandse woonbeleid zijn huishoudens met een beperkt inkomen in toenemende mate terecht gekomen in zwakke wijken, waar ze financieel ook nog eens voor gestraft zijn.

De economische crisis van 2008 leek een keerpunt te zijn: inkomenseisen aan hypotheeklenkers werden aangescherpt. Een normalisering van de woningprijzen leek voor de hand te liggen. Het omgekeerde geschiedde: woningbezitters die eerder hebben geprofiteerd van stijgende woningprijzen, hebben deze overwaarde massaal ingezet om woningen aan te kopen, dikwijls voor verhuur. Woningen vormen dan ook slechts voor een selecte groep (kapitaalkrachtige investeerders) een waardevolle investering, en bovendien is het succes van de investering sterk tijd- en plaatsgebonden.

## **6 Word een beter mens, koop een woning**

Henriëtte Prast, oud-senator en hoogleraar financiële planning, formuleerde de grondslag van het volkshuisvestingsbeleid in de laatste decennia als volgt: "Word een beter mens, koop een woning". Het idee is simpel: eigen woningbezitters hebben geld geïnvesteerd in hun woning en zijn daarom eerder geneigd om te investeren in het onderhoud van hun huis en de kwaliteit van de leefomgeving. Wanneer bewoners gezamenlijk bloembakken aan de lantaarnpalen hangen of lobbyen voor een nieuw speeltuintje, komt dit hun woningwaarde ten goede. Helaas is het niet zo simpel. Onderzoek laat zien dat de positieve effecten van eigenwoningbezit niet voor alle huizenbezitters gelden, maar vooral zijn toe te schrijven aan mensen met een hogere sociaaleconomische status en gezinnen met kinderen. Zij hebben het geld om te investeren in hun omgeving, blijven lang op één plek wonen en stellen prijs op een schone en veilige buurt waar hun kinderen kunnen buitenspelen. De

relatie ligt dus andersom: mensen worden geen 'beter mens' door het kopen van een huis, maar huizenkopers zijn over het algemeen mensen met een hoger inkomen in een stabielere levensfase, en daardoor in staat en bereid te investeren in hun woning en buurt. In de wetenschap heet dit het selectie-effect.

---

*Onderzoek laat zien dat de positieve effecten van eigenwoningbezit niet voor alle huizenbezitters gelden, maar vooral zijn toe te schrijven aan mensen met een hogere sociaaleconomische status en gezinnen met kinderen.*

Twee Nederlandse voorbeelden illustreren dat andere factoren, buiten de eigendomsverhoudingen, het succes van een buurt bepalen. In Schiedam Woudhoek, waar eind jaren zeventig door de lokale woningbouwvereniging veel eengezinswoningen zijn gebouwd, hebben de bewoners van oudsher veel contact met elkaar. Veel sociale huurders hebben een eigen, nieuwe keuken in hun woning geplaatst. Samen verbeteren ze de leefbaarheid door het organiseren van buurtborrels. Nu de woningcorporatie huizen verkoopt, verandert er voor de huidige bewoners weinig: zij blijven in hetzelfde huis, al is het nu hun eigendom geworden. Wel neemt de overlast van nieuwe sociale huurders toe. Doordat sociale huurwoningen tegenwoordig vooral toegewezen worden aan mensen uit de laagste inkomensgroepen, en dan ook nog regelmatig aan mensen met een 'rugzakje', hebben de nieuwe huurders een beduidend lagere sociaaleconomische status dan de oorspronkelijke sociale huurders. In de Zuiderzeewijk in Lelystad is een omgekeerd patroon zichtbaar. De laatste decennia zijn huishoudens met een kleine beurs oververtegenwoordigd in de wijk. Een flink aantal heeft hun sociale huurwoning met een fikse korting kunnen kopen. Hun hele budget ging echter op aan de hypotheek, waardoor ze te weinig geld overhielden voor onderhoud van hun woning. Terwijl de corporatie blijft investeren in de corporatiewoningen, verloederen de koopwoningen. Wil je de wijk verbeteren? Dan kan de overheid beter investeren in het sociaal domein.

## **Conclusie**

Ons denken over het eigenwoningbezit is gestoeld op een aantal hardnekkige mythes. Het geloof dat de koopwoning superieur is aan de (sociale) huurwoning is breed gedragen: huren zou weggegooid geld zijn, kopers zouden beter voor hun woning en buurt zorgen. Een eigen woning zou dé beste investering zijn voor huishoudens in de (lagere) middenklasse. Oftewel: de koopwoning als emancipatoir ideaal.

Een nieuwe woningnood tekent zich inmiddels af. Starters en huishoudens met een beperkt inkomen zijn nauwelijks meer in staat om een woning te kopen. Toegang tot de sociale huursector is aan banden gelegd. Een steeds grotere groep mensen zoekt zijn heil in de private huursector, waar de huren vaak torenhoog zijn.

Het dominante beleid dat de Rijksoverheid voorstaat om de nieuwe woningnood het hoofd te bieden, is gestoeld op de oude mythes, die weer gebaseerd zijn op een rotsvast geloof in marktwerking. Een uitbreiding van het eigenwoningbezit onder starters wordt toegejuicht. Bovendien propageert de overheid een grotere rol voor 'de markt' in het huisvesten van de middenklasse. De huurregulering is de laatste decennia afgebouwd, veel voormalige gereguleerde huurwoningen komen nu in de vrije sector terecht. Het speelveld van de woningcorporaties is verkleind: zij dienen zich te richten op sociale minima en hulpbehoevenden. Lastenverzwaringen als de verhuurderheffing betekenen dat corporaties minder kunnen investeren in nieuwbouw en aangespoord worden meer te verkopen. Marktpartijen worden intussen aangespoord om de oplossing van de nieuwe woningnood te zoeken in het bouwen van miniappartementen, *friends*-woningen, en omgebouwd kantoorvastgoed. Wanneer toename van de totale vastgoedwaarde een leidend criterium blijft, zal nieuw beleid de betaalbaarheid van het wonen niet vergroten.

---

### *Wil je de wijk verbeteren? Dan kan de overheid beter investeren in het sociaal domein.*

Wij hebben hier gewezen op een aantal mythes over eigenwoningbezit. Dit betekent niet dat wij tégen een gezonde koopsector zijn – veel mensen wonen immers aangenaam in hun koophuis. Het ligt daarentegen voor de hand om huren en kopen als gelijkwaardige alternatieven te behandelen, zodat niet iedereen *rucksichtslos* de koopmarkt wordt opgeduwd. Een blik over de grens leert dat inzetten op een groot gereguleerd huursegment dat toegankelijk is voor een breed publiek de betaalbaarheid op de gehele woningmarkt ten goede komt. Omdat de vrije sector gedwongen wordt met het gereguleerde segment te concurreren, blijven de prijzen betaalbaar. Betaalbare huurprijzen zorgen ervoor dat huurders vermogen kunnen opbouwen om op een later moment te gebruiken voorwoningaankoop. Om de prijzen op de koopwoningmarkt te stabiliseren, zou de hypotheekmarkt verder gereguleerd moeten worden. Aangezien dit betekent dat kopers meer eigen vermogen moeten inleggen bij het verkrijgen van een hypotheek, zijn spaarregelingen (zoals bijvoorbeeld het Duitse *Bausparen*) voor huurders onmisbaar. Daarnaast moet huren in ideologische zin als volwaardig alternatief behandeld worden.

Verstandig volkshuisvestingsbeleid zorgt er niet alleen voor dat mensen trots kunnen zijn op hun huurwoning, maar ook dat zij vanuit deze positie alle kansen krijgen om zich in de samenleving te ontplooien.



# 3

## Een duurzaam thuis

### Over waarden in wonen

Auteur: Marja Elsinga

*Nederlandse volkshuisvesting draagt van oudsher bij aan een 'waardevolle' samenleving. Volkshuisvesting had oorspronkelijk als doel te voorzien in een gezonde woonsituatie voor iedereen en bij te dragen aan een maatschappij waarin kwetsbare groepen middenin de samenleving leven. Dit streven kon lange tijd op breed politiek draagvlak rekenen. Met de introductie van marktwerking in de woonsector kwamen woningcorporaties en hun bijzondere positie tussen markt en overheid onder een vergrootglas te liggen. Het op economische efficiëntie gerichte denken kon niet uit de voeten met deze vreemde organisaties die niet gericht zijn op winst maar op waarden. In plaats van de waarden expliciet te maken, werd geprobeerd onderscheid te maken tussen de op winst gerichte activiteiten van woningcorporaties en de activiteiten die het algemeen belang dienden. Dit artikel gaat in op de waarden in wonen die nu te vaak impliciet blijven, zoals rechtvaardigheid en duurzaamheid, en voorheen werden aangeduid met het begrip volkshuisvesting.*

Een woning is een bijzonder goed. Enerzijds is het een investering waarmee veel geld te verdienen valt, anderzijds heeft de overheid de wettelijke plicht te zorgen voor een goed, betaalbaar huis voor iedereen. Woningen spelen bovendien een cruciale rol in de energie- en zorgtransitie waar Nederland voor staat. Geld en efficiëntie zijn momenteel de dominante waarden in het woonbeleid, waardoor een 'goed, betaalbaar huis' voor velen buiten bereik ligt. Een woonbeleid dat daarnaast wil bijdragen aan doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en zorg moet bovendien ook gestoeld zijn op waarden zoals rechtvaardigheid en duurzaamheid. Het oplossen van deze waarden crisis is evenzeer een plicht voor de politiek.

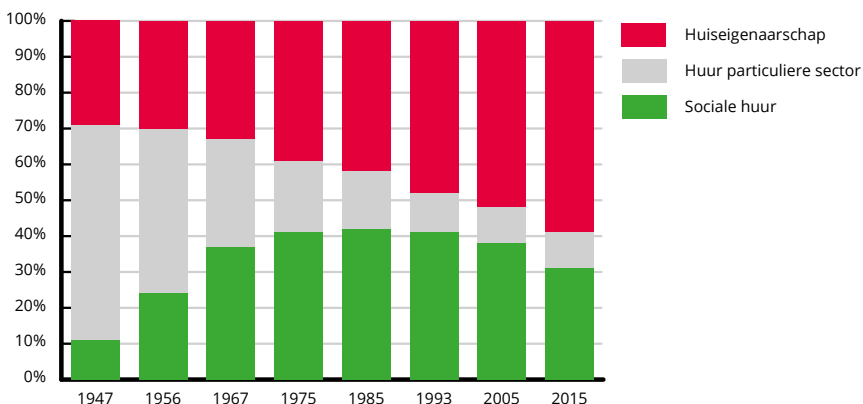
De overtuiging dat fatsoenlijk wonen een meerwaarde heeft voor de samenleving stamt al uit 1901, het jaar waarin de Woningwet werd ingevoerd. Deze wet werd bepleit door onder andere liberale politici en artsen met als doel de samenleving gezonder te maken. De ongezonde woonomstandigheden van arbeiders belemmerden de arbeidsproductiviteit en daarmee de economische groei van Nederland. Eind negentiende eeuw trokken veel mensen van het platteland naar de stad, want daar was werk in deze periode van industrialisering. Ze vonden daar onderdak bij particuliere verhuurders voor wie rendement belangrijker was dan de gezondheid van hun huurders.

De Nederlandse overheid koos een oplossing die op breed draagvlak kon rekenen in de samenleving: financiële steun van de overheid voor private non-profit organisaties ten behoeve van een beschaafde samenleving en een bloeiende economie, oftewel woningcorporaties. Deze dienden een duidelijk doel, namelijk 'het belang van de volkshuisvesting'. De corporatiesector bleef tot de Tweede Wereldoorlog van bescheiden omvang, maar groeide enorm toen ze werd ingezet om de naoorlogse woningnood op te lossen.

## Gezinsbeleving

De sociale huursector ontving financiële steun om de naoorlogse woningnood te verminderen. Toen de ergste nood was opgelost, rees de vraag of de eigen woningsector geen steun verdiende. In 1953 werd daarom een Werkgroep Eigen Woningbezit ingesteld om de maatschappelijke effecten van huizenbezit te onderzoeken. De commissie kwam tot de conclusie dat het bezitten van een eigen huis positieve gevolgen heeft: het bevordert vermogensopbouw, gezinsbeleving en spaarzin. Vanaf dat moment werden zowel de sociale huursector als de koopsector gestimuleerd, met als gevolg een groei van beide sectoren (*zie grafiek 2*). Het onbenoemde resultaat was inkrimping van de commerciële huursector.

## Grafiek 2 De woningmarkt in beeld



Bron: Woningbehoeftenonderzoeken (WBO en WoON)

In de jaren '70 werd wonen door het centrum-linkse kabinet-Den Uyl (PvdA, KVP, ARP, PPR, D66) als *merit good* beschouwd, ofwel een goed waarvan de burgers volgens de overheid de positieve effecten onderschatten. Dit was de reden voor de introductie van brede overheidssteun voor de woningsector. Wonen werd daarmee een substantieel onderdeel van de Nederlandse verzorgingsstaat en er kwamen subsidies voor alle sectoren op de woningmarkt. Voor koopwoningen kwamen er premie A-, B- en C- subsidies, voor de corporaties en voor commerciële investeerders werden premiehuursubsidies in het leven geroepen. In ruil voor deze subsidies brachten corporaties en investeerders betaalbare huur in rekening. De kwaliteit van wonen werd in de volle breedte ondersteund vanuit de *merit-good*-gedachte.

Het fenomeen 'overheidsfalen' openbaarde zich in de loop van de jaren '80 op de woningmarkt. Het viel de overheid namelijk zwaar om alle taken inzake wonen die ze op zich had genomen, goed uit te voeren. In de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies van 1988 werd onderzocht of er sprake was van fraude in de vorm van onterecht uitgekeerde subsidies. De belangrijkste conclusie van de enquête was dat de aandacht van het ministerie vooral gericht was op het realiseren van zoveel mogelijk woningen en op pogingen om beleggers ervoor te interesseren hun geld in de woningmarkt te steken. De controle op de subsidieverstrekking schoot tekort. Veel investeerders bleken subsidie te hebben ontvangen ondanks het feit dat het bouwplan van hun panden niet voldeed aan de gestelde voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen.

De doorgesloten overheidsbemoeyenis bleek een vruchtbare voedingsbodem voor de introductie van het markt- en efficiëntiedenken in het Nederlandse woonbeleid.

## 'Passend toewijzen'

Aan het einde van de jaren '80 deed het neoliberale denken, dat begon in de Angelsaksische wereld, zich ook gelden op de Nederlandse woningmarkt, met de nota Van Bouwen Naar Wonen van staatssecretaris Heerma (CDA) als markerpunt. Het stimuleren van de koopsector en het streven naar 'marktconforme huren' stonden in deze nota centraal. Ook werd de term 'goedkope scheefheid' geïntroduceerd voor de situatie waarin mensen in een sociale huurwoning wonen terwijl ze daar op basis van hun inkomen niet in thuishoren. Hoewel de nota-Heerma geen instrumenten introduceerde om scheefwoners te bestraffen, betekende deze nota wel het afscheid van een lange periode waarin de sociale huursector toegankelijk was voor de gehele bevolking. Sinds de nota-Heerma worden sociale huurwoningen met voorrang toegewezen aan de 'doelgroep van beleid'.

Volgens de toen geïntroduceerde regels, die vastgelegd werden in lokale huisvestingsverordeningen, werden huurwoningen met een huur tot de zogenaamde flattteringsgrens in eerste instantie alleen toegewezen aan mensen met een lager inkomen. Als er zich geen huurders uit deze doelgroep meldden, konden andere geïnteresseerden nog wel in aanmerking komen voor deze woningen. In de periode daarna werd onder het adagium 'keuzevrijheid' dit strikte toewijzingsbeleid losgelaten.

---

*Er was groot vertrouwen dat de commerciële sector in de woonbehoefte van mensen met een middeninkomen kon voorzien, maar betaalbare woningen voor deze groepen bleken al snel een illusie.*

Omdat dit in de recente praktijk leidde tot enerzijds onbetaalbare huren voor huurders die niet in aanmerking kwamen voor een sociale huurwoning en anderzijds hoge rijksuitgaven voor de huurtoeslag, werd het beleid aangescherpt. 'Passend toewijzen' werd als begrip in 2016 geïntroduceerd, waarbij 'passend' hier louter in financiële termen wordt uitgedrukt: alleen mensen met een inkomen beneden de aftoppingsgrens voor huursubsidie mochten in een sociale huurwoning wonen. Iedereen met een hoger inkomen kwam per definitie niet meer voor een sociale huurwoning in aanmerking. Hierdoor verdween het doel van huisvestingsbeleid om het algemene maatschappelijk belang te dienen, en de bijbehorende waarden als rechtvaardigheid, naar de achtergrond. In de sociale huursector heeft 'efficiëntie' überhaupt alleen een financiële betekenis.

Valse concurrentie van woningcorporaties met commerciële vastgoedbeheerders was al sinds 2005 de aanleiding voor inmenging vanuit Brussel met de Nederlandse corporatiesector. In dat jaar kwam de eerste brief uit Brussel waarin stond dat de

sociale huursector enkel en alleen bestemd moest zijn voor mensen met een laag inkomen. De Brusselse bemoeienis werd in Nederland – naast de uitkomsten van de Parlementaire Enquête over onder andere fraude en mismanagement in de sector – als belangrijkste excuus gebruikt om de sociale huursector fundamenteel van karakter te veranderen: van de brede sociale huursector die het was naar een sector gericht op de meest kwetsbare groepen. Een belangrijk doel hiervan was ruimte maken voor commerciële investeerders in het middensegment van de woningmarkt. Marktwerking werd het doel, vergezeld van de impliciete veronderstelling dat meer markt sowieso beter was. Er was groot vertrouwen dat de commerciële sector in de woonbehoefte van mensen met een middeninkomen kon voorzien, maar betaalbare woningen voor deze groepen bleken al snel een illusie. Middeninkomsgroepen kwamen tussen wal en schip terecht: voor een sociale huurwoning was hun inkomen te hoog, voor particuliere huur- en koopwoningen te hoog.

## **Kampioen hypotheekschuld**

Ook de koopsector werd symbool voor die marktwerking: hoe meer koophuizen, hoe beter voor de woningmarkt, leek het motto. In de koopsector sloeg dit financiële denken in de jaren '90 op een bijzondere manier door. De fiscus faciliteerde voortaan niet alleen de investering in een eigen huis, maar ook hypotheekproducten die gericht zijn op het maximaal gebruiken van de hypotheekrenteaftrek: de spaarhypotheek, de levenshypotheek, de beleggingshypotheek en de aflossingsvrije hypotheek. Daarmee veranderde Nederland van een spaarzaam landje in kampioen hypotheekschuld, gerekend naar percentage van het BNP.

Opmerkelijk genoeg dacht toen niemand: dit kost wel heel veel belastinggeld! Bovendien stimuleerde dit beleid mensen een zo hoog mogelijke hypotheek te nemen: hoe meer schuld, hoe beter, kwam er als motto bij. Dit is het tegenovergestelde van de intenties van de werkgroep Eigen Woningbezit in de jaren '50: het stimuleren van bezitsvorming.

Bovendien werden de koop- en de huursector systematisch verschillend behandeld: de koopsector werd gesubsidieerd via de fiscale behandeling (hypotheekrenteaftrek minus eigen woning forfait: 10 miljard) en de huursector (2 miljard verhuurdersheffing per jaar) werd een bron van inkomsten voor de overheid.

## **Energie neutraal en levensloopbestendig**

Nederland kent een zeer rijke traditie van regelgeving op de woningmarkt: van bezitsbevorderingspremie (een subsidie voor mensen met een laag inkomen om hen in staat te stellen een huis te kopen uit de jaren 1950) tot huurtoeslag en van huurbescherming tot hypotheekgarantie. Bovendien hebben we al decennialang ervaring met het aanpassen van die regulering ten behoeve van meer marktwerking. Dit zou kunnen suggereren dat in het rijke Nederland met zoveel ervaring op

het gebied van woningbeleid geen problemen meer op woongebied moet kennen. Die problemen zijn er echter wel degelijk.

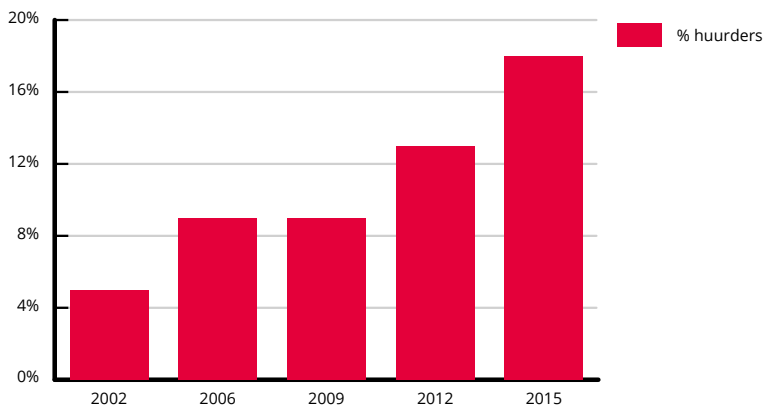
In Nederland staan 7,7 miljoen woningen, waarvan de meeste aanpassing vergen om energieneutraal te worden en te passen bij een Nederland waarin ouderen langer zelfstandig moeten blijven wonen. Er is sprake van een enorme opgave in de bestaande woningvoorraad die vooral de zorg is van de ministers Wiebes (Economische Zaken en Klimaat) en De Jonge (Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Daarnaast zijn er te weinig woningen en is de realisatie van 1 miljoen woningen voor 2030 de ambitie van minister Ollongren (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

---

*Voor middeninkomensgroepen, die te veel verdienen voor een sociale huurwoning en te weinig voor een koophuis en een particuliere huurwoning, zijn er nauwelijks betaalbare woningen beschikbaar.*

Op lokaal niveau zien we de noden op de woningmarkt maar al te goed. Voor middeninkomensgroepen, die te veel verdienen voor een sociale huurwoning en te weinig voor een koophuis en een particuliere huurwoning, zijn er nauwelijks betaalbare woningen beschikbaar. Bovendien zijn er betaalbaarheidsproblemen onder huurders in een sociale huurwoning. De hoogte van de huurtoeslag sluit namelijk niet aan bij het percentage van het inkomen dat mensen volgens het NIBUD aan woonkosten zouden moeten besteden. Het gevolg is dat veel huurders onbetaalbaar wonen volgens algemeen geaccepteerde definities geformuleerd door het NIBUD (zie grafiek 3).

**Grafiek 3** Huurders met betaalarisico



Bron: WBO/WoON, bewerking PBL

De vraag is waarom dit urgente probleem niet kan rekenen op beleid om het probleem op te lossen. De verklaring ligt wellicht in de belangen van de partijen die een oplossing zouden kunnen formuleren. Een meerderheid van de belanghebbenden op de woningmarkt heeft baat bij schaarste en grote prijsstijgingen. Gemeenten profiteren van hoge grondopbrengsten, eigenaar-bewoners zien de waarde van hun huis graag stijgen en hoge prijzen betekenen goede marges voor bouwers, ontwikkelaars en makelaars. De huidige situatie is vervelend voor iedereen die wil verhuizen, maar vooral pijnlijk voor starters die geen woning kunnen vinden: zij kunnen kiezen uit afhankelijk zijn van ouders of vrienden of een dure woning huren op de commerciële huurmarkt. Ook kwetsbare groepen op de lange wachtlijsten van woningcorporaties zijn de dupe van dit beleid. Electoraal zijn deze groepen echter van geringe betekenis.

## Waardencrisis

De belangrijkste crisis op de woningmarkt is een waardencrisis. Door alle energie die we hebben gestoken in het ontwikkelen van beleidsinstrumenten, zijn we het belangrijkste doel van woonbeleid uit het oog verloren: een goed en betaalbaar huis voor iedereen, aangevuld met nieuwe doelen als energieneutraliteit en levensloopbestendigheid; doelen die je niet bereikt met enkel de waarden 'geld' en 'efficiëntie'. Voor de doelloosheid op de woningmarkt zijn twee redenen aan te wijzen. In de eerste plaats ontbreekt de urgentie. Er is nog niet voldoende sprake van schrijnende woontoestanden die aanleiding geven tot politiek debat, waardoor we het ons kunnen permitteren om vaag te blijven over onze woondoelen. Ten tijde van het ontstaan van de Woningwet in 1901 was de situatie zo ernstig – de gezondheid van de hele bevolking was in het geding – dat politici er hun ogen niet voor konden sluiten.

---

*De belangrijkste crisis op de woningmarkt is een waardencrisis.*

In de tweede plaats is wonen een politiek beladen onderwerp dat veel verder gaat dan de woningmarkt alleen: wonen en sociaal beleid hangen vaak nauw samen. Het stimuleren van huizenbezit betekent niet alleen ervoor zorgen dat mensen een koopcontract hebben, maar staat ook symbool voor een maatschappijbeeld waarin mensen eigen verantwoordelijkheid nemen en de overheid een beperkte rol heeft. De steun voor een sociale huursector gaat ideologisch vaak samen met steun voor een meer uitgebreide verzorgingsstaat. Waar bij de oprichting van de eerste woningcorporaties partijen van alle gezindten zich achter de doelen kon scharen, lijkt nu iedereen kritisch over deze non-profit organisaties:

politiek rechts vindt ze te weinig commercieel, en links vindt dat corporaties zich onttrekken aan de democratisch controle van rijk en gemeenten.

Het woonbeleid zoals ik eerder beschreef, was lange tijd een breed gedragen politiek compromis: overheidssteun voor zowel de koopsector als de sociale huursector. Sinds de nota-Heerma vindt iedereen dat subsidiëring en regelgeving zijn doorgeschoten, en lijkt het bewerkstelligen van meer marktwerking een doel op zich te zijn geworden. Het blijft echter onduidelijk wat precies wordt beoogd met die marktwerking en resterende regelgeving: het maatschappelijke doel van het woonbeleid is slachtoffer geworden van 'Nederland compromissenland'. De complexiteit en onduidelijkheid kosten handen vol geld.

Hoe kunnen de verschillende spelers op de woningmarkt deze waarden-crisis doorbreken?

## Startmotor

In het huidige maatschappelijke debat worden corporaties, die sinds enkele jaren als taak hebben om alleen te zorgen voor de meest kwetsbaren, beschouwd als organisaties die loyaal een maatschappelijke opgave op zich moeten nemen en moeten fungeren als 'startmotor' voor de energie- en de zorgtransitie. Hier lijkt juist weer sprake van een verbreding van de taak van woningcorporaties, die zorgt voor een waardenconflict: focus op de meest kwetsbaren is fundamenteel anders dan het spelen van een voortrekkersrol in de energie- en zorgtransitie. Daar komen waarden als gelijkheid, rechtvaardigheid en duurzaamheid bij kijken. Als wonen zo cruciaal is in de energie- en zorgtransitie, en als van corporaties een voortrekkersrol wordt verwacht, moet dat ook als beleidsdoel worden geconcretiseerd en moet dat het uitgangspunt vormen voor kostenberekeningen.

Wat mogen we verwachten aan oplossingen van rendementsgedreven investeerders in de particuliere huursector, die mede verantwoordelijk zijn voor de torenhoge huurprijzen en daarmee voor het gebrek aan betaalbare huurwoningen? Gemeenten verwachten van deze partijen vaak innovatieve ideeën voor betaalbare woningen in het middensegment. Er zijn enkele veelbelovende initiatieven voor community-concepten zoals Change= (gerealiseerd in Amsterdam en in ontwikkeling in diverse andere steden) die aansluiten bij de behoeftes van specifieke doelgroepen zoals werkende mbo-studenten. Het gaat hier om betaalbare woonruimte met een aantal gedeelde voorzieningen, omarmd door gemeentebestuurders en opgezet door een buitenlandse investeerder. Omdat het behalen van rendement doorgaans het hoogste doel is van dergelijke projecten, komen maatschappelijke doelen zoals saamhorigheid echter al snel in de verdrinking. Het moet blijken of deze commerciële oplossingen duurzaam in daadwerkelijke woonbehoeften gaan voorzien.



Ook banken en institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid: namelijk het toekomstbestendig maken van de wooninfrastructuur van onze samenleving, bijvoorbeeld door financiering van de energie- en zorgtransitie. Toekomstbestendig maken betekent waarde toevoegen, en het is aan de geldverstrekkers om hiervoor een passend financieel arrangement te ontwikkelen voor zowel verhuurders als eigenaar-bewoners. Te denken valt aan gebouwgebonden financiering of een verzilverarrangement (hypotheek of leasecontract) om het vermogen in de woning aan te wenden om de woningtoekomst bestendig te maken voor energie en zorg.

De taak voor de overheid is tot slot om vast te stellen wat de grenzen zijn van fatsoenlijk wonen, en welke regulering van de markt gewenst is. In een markt waarin waarden centraal staan, is een redelijk rendement (onderwerp van onderzoek en politiek debat) gewenst, maar speculatie niet. Dat betekent regulering van de vrije huurmarkt om speculatie met woningen te voorkomen, zoals het instellen van verklaringen van 'goed verhuurderschap' als vereiste om te mogen investeren op de woningmarkt. Het reguleren van huurprijzen in het geliberaliseerde segment is een andere voor de hand liggende beleidsmaatregel.

## Duurzaam thuis

Wie wil meepraten over volkshuisvesting moet eerst op les om de taal te leren: van termen als kwaliteitskorting tot verouderingsaftrek, van collectief particulier opdrachtgeverschap tot scheefheid. Experts spreken de taal en bedenken doorgaans met de beste bedoelingen oplossingen die er vaak toe leiden dat het systeem nog ingewikkelder wordt. Ondertussen subsidieert de sociale huursector de rijksbegroting en ontvangen commerciële investeerders financiële tegemoetkomingen zoals verlaagde grondprijzen, om te bouwen in het middensegment van de woningmarkt. De logica in ons complexe woonsysteem is ver te zoeken.

---

*Het doel van woningmarktbeleid moet zijn een duurzaam thuis, een plek van waaruit mensen zich kunnen ontwikkelen en deelnemen aan de maatschappij.*

Het is alweer dertig jaar geleden dat de nota-Heerma verscheen, maar het onderliggende motto 'meer markt is beter' lijkt nog onverkort van kracht. Het is de hoogste tijd om deze impliciete waarde te vervangen. Wonen is cruciaal voor een duurzaam Nederland, en daarom een opgave voor samenleving, markt en overheid. Het doel van woningmarktbeleid moet zijn een *duurzaam thuis*, een plek van waaruit mensen zich kunnen ontwikkelen en deelnemen aan de maatschappij.

Wonen is bovendien een sleutel tot een toekomstbestendige maatschappij door haar cruciale rol in de beoogde energie- en zorgtransitie. Wonen beperkt zich niet tot één minister maar is een kabinetsbrede zorg, en uitwerking daarvan vergt politiek en maatschappelijk debat. Burgers, woningcorporaties, commerciële vastgoedinvesteerders, banken en overheid hebben hier allen een belang en een verantwoordelijkheid.

Waarden als rechtvaardigheid en duurzaamheid moeten daarom de basis vormen van het toekomstig woonbeleid. Pas wanneer deze waarden zijn verankerd en het uitgangspunt worden voor het woonbeleid, kunnen we bedenken hoe we die waarden zo efficiënt mogelijk gaan implementeren. Dit geldt voor alle investeerders, maar voor woningcorporaties in het bijzonder. Woningcorporaties zijn opgericht 'in het belang van de volkshuisvesting'. Zij zijn bij uitstek geschikt om een voortrekkersrol te vervullen, en dus om het begrip volkshuisvesting nieuwe inhoud te geven.

# 4

## Naar gelijkheid in zeggenschap voor bewoners

Auteur: Hugo Priemus<sup>28</sup>

*Volkshuisvestingsbeleid stoelt doorgaans op kernwaarden als beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit (inclusief beperking van gebruik van fossiele brandstoffen, verbetering van woonkwaliteit en flexibiliteit) en zeggenschap van bewoners. Vooral in de huursector is het met dit laatste punt slecht gesteld en is verbetering mogelijk én noodzakelijk. Huurders moeten niet alleen zeggenschap krijgen over de inrichting van hun woning, maar ook over beheer en (her)ontwikkeling en de energietransitie van woning en woonomgeving.*

---

<sup>28</sup> Deze bijdrage is voor een groot deel gebaseerd op: Priemus (2010); Priemus (2011) en Priemus (2013).

Het belang van zeggenschap voor huurders is in de praktijk een onderbelichte kwestie. Weliswaar regelt de herziene Woningwet de benoeming van leden van de Raad van Toezicht van woningcorporaties op voordracht van de huurders. Als de verhuurder een renovatie nastreeft die resulteert in een huurverhoging, stelt het Burgerlijk Wetboek als eis dat tenminste 70 procent van de desbetreffende huurders moet instemmen met de voorgenoemde ingreep.

---

*Daarnaast is het belangrijk dat toekomstige bewoners zeggenschap krijgen over de ontwikkeling van nieuwe woningen of het realiseren van een vernieuwde woonomgeving.*

Het is van belang dat deze eis ook in de toekomst blijft gelden. Waar het gaat om de zeggenschap van huurders over het beheer van de woning, het wooncomplex en de woonomgeving valt er echter nog veel te verbeteren. Daarnaast is het belangrijk dat toekomstige bewoners zeggenschap krijgen over de ontwikkeling van nieuwe woningen of het realiseren van een vernieuwde woonomgeving. Op deze punten ontbreekt zeggenschap nu vrijwel geheel.

## **Constance en veranderende woonvoorkeuren**

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er veel onveranderd gebleven als het om woonvoorkeuren gaat. De meeste mensen wonen nog steeds het liefst in een ruime, grondgebonden woning met een tuin, veel groen in de woonomgeving maar wel een (eigen) auto voor de deur, een goed functionerende centrale verwarming, een goed uitgeruste keuken en badkamer en ruimte voor een wasmachine. Woonkamer, keuken en slaapkamer moeten ruim zijn en er moet voldoende bergruimte zijn voor vakantiespullen, boeken, fietsen en tuingereedschap. Dit was zo, dit is zo en dit blijft zo, hoewel de digitalisering de behoefte aan bergruimte mogelijk vermindert.

Daarnaast is er ook veel veranderd in het wonen:

- de opmars van de eigen woning en de inkrimping van zowel de particuliere als de sociale huursector;
- meer ruimte per bewoner (mede door de dalende bezettingsgraad);
- opmars van de centrale verwarming: wonen in blouse en overhemd; van fossiel naar hernieuwbare energie;
- opmars van het ligbad en het tweede toilet;
- luxere inrichting van keuken en badkamer: koelkast, diepvriezer, vaatwasser en wasmachine;
- opmars van tv, computers en geluidsinstallatie;
- daarmee samenhangend: opmars van de woning als werkplek.

- Het aantal paardenkrachten in en om de keuken is nu per huishouden groter dan het aantal paardenkrachten per arbeider in de fabriek vóór de Tweede Wereldoorlog. De woning is niet alleen het centrum van consumptie, maar ook meer en meer het centrum van halffabricaat en eindproductie.

De woning is voor steeds meer mensen een manier om uiting te geven aan hun identiteit, en bovendien een statussymbool. De doe-het-zelf-sector groeit al jaren sneller dan de (woning)bouw. IKEA, Gamma, Praxis en Intratuin floreren en ondersteunen de expansie van woon- en tuincultuur.

Op straat heeft de auto het kind helaas grotendeels verdrongen. Kinderen worden vaker per auto vervoerd van huis naar school en speeladres. Energiebesparing en duurzame energie in de woning spelen pas sinds kort een rol, voorlopig nog bij een kleine voorhoede. Een mogelijk toekomstperspectief is dat de woning transformeert van energieverbruiker tot energieproducent.

## Ongelijkheid in zeggenschap

Bewoners willen graag de kans krijgen om hun veranderende woonwensen tot uiting te brengen. De mogelijkheden daartoe zijn voor kopers veel groter dan voor huurders. Over de woning zelf en de woonomgeving hebben huurders nog steeds heel weinig zeggenschap. Inspraakprocedures zijn vaak frustrerend en worden ervaren als weinigzeggende rituelen. In een aantal stedelijke vernieuwingswijken is de belangenbehartiging van bewoners wél van de grond gekomen en zijn er successen geboekt. Deze successen waren mede afhankelijk van het lokale politieke klimaat en de persoonlijke kwaliteiten van projectleiders van gemeente en woningcorporatie. In algemene zin is zeggenschap voor huurders in de particuliere sector niet geborgd.

De groei van de koopsector ten opzichte van het aandeel huurwoningen heeft de ongelijkheid op de woningmarkt ook op het gebied van zeggenschap vergroot. Het verschil in zeggenschap tussen kopers en huurders is enorm. Vooral voor of na een verhuizing verbouwt de koper fanatiek, terwijl dat er voor de huurder niet inzit. Ook het verschil tussen rijk en arm is groot. Rijke huishoudens hebben steeds grotere woonambities en zijn vaak in staat deze te realiseren, veelal gemotiveerd door de fiscus, tot en met de recreatiewoning en de tweede woning in binnen- of buitenland.

## Vrijblijvendheid voorbij

Het gebrek aan zeggenschap in de huursector, met name voor de categorie huishoudens met een bescheiden inkomen, heeft verschillende oorzaken: het starre huurrecht, de overheidsbureaucratie, de macht van architect, aannemer, ontwikkelaar, woningcorporatie en makelaar, en het collectieve karakter van een groot deel van de woonomgeving. De belangrijkste oorzaak van het gebrek aan zeggenschap is tweeledig: de cultuur van onderdanigheid in het volkshuisvestingsdomein,

waarin gebreken worden geaccepteerd die de consument nergens anders zou accepteren; en de rol van de voorraad op de woningmarkt. De gemiddelde bestaansduur van een huis is meer dan 120 jaar. De voorraad woningen bestaat voor circa 70 procent uit eengezinshuizen en dat aandeel daalt niet. Ongeveer 60 procent van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen: dat aandeel is structureel gestegen. De meeste bewoners zullen nooit een nieuwbouwproces meemaken. Zij zijn nagenoeg geheel aangewezen op de bestaande woningvoorraad, waarvoor de ontwerpbeslissingen al decennia eerder door anderen dan de huidige bewoners zijn genomen.

Mijn centrale stelling is dat de thema's 'bewonersparticipatie' en 'bewonerszeggenschap' minder vrijblijvend moeten worden benaderd, vooral vanwege het 'Recht op adequate huisvesting' dat in 2009 door de Verenigde Naties is geformuleerd (zie kader).

Mijn tweede stelling is dat op een huurmarkt die gedomineerd wordt door de bestaande woningvoorraad, de nadruk moet liggen op flexibiliteit en aanpasbaarheid van woning en woonomgeving.

Mijn derde stelling is dat we de voorbeeldfunctie moeten koesteren van doehet-zelvers, kluswoningen en particulier opdrachtgeverschap, om kopers én huurders zoveel mogelijk inspraak te geven bij de realisatie van nieuwe woningen.

### **Recht op adequate huisvesting**

De Verenigde Naties hebben tien jaar geleden het recht op *adequate housing* geformuleerd (UN-Habitat, 2009). Dit recht bevat drie vormen van vrijheid:

- bescherming tegen gedwongen uitzetting, en willekeurige sloop van iemands woning;
- recht om te worden gevrijwaard van willekeurige bemoeienis (*arbitrary interference*) met huis, privacy en huishouden;
- recht om een eigen woonlocatie te kiezen en vrijheid van beweging.

Het recht op adequate huisvesting omvat *entitlements* als:

- huurbescherming (*security of tenure*);
- teruggave of compensatie van woning, grond en vastgoed; gelijke en niet-discriminatoire toegang tot adequate huisvesting; participatie in woongerelateerde (*housing related*) besluitvorming op nationaal en lokaal niveau.

Adequate huisvesting moet tenminste aan de volgende criteria voldoen:

- *security of tenure*;
- *availability of services, materials, facilities and infrastructure* (b.v. drinkwater, sanitair, energie voor koken, verwarming en verlichting, voedselopslag en vuilafvoer); *affordability*;

- *habitability* (de woning moet fysieke veiligheid garanderen, voldoende ruimte bieden en bescherming tegen kou, vocht, hitte, regen, wind en andere bedreigingen van de gezondheid);
- *accessibility* (ook voor mensen met een handicap);
- *location* (niet afgesneden van werkgelegenheid, gezondheidszorg, scholen, kinderopvang en niet gelegen in vervuilde of gevaarlijke gebieden);
- *cultural adequacy* (de woning moet de uitdrukking van culturele identiteit respecteren en in aanmerking nemen. Letterlijk: '*Housing is not adequate if it does not respect and take into account the expression of cultural identity*' (UN Habitat, 2009: 4).

Het recht op adequate huisvesting hangt nauw samen met het *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security*, UN-Habitat, Nairobi (2007). Daarnaast hangt het samen met andere mensenrechten zoals het recht op arbeid, gezondheid, sociale zekerheid, stemrecht, privacy, respectievelijk onderwijs.

Het recht op adequate huisvesting is een internationaal mensenrecht, erkend als deel van het recht op een adequate levensstandaard. Een van de eerste referenties aan zo iets als het recht op adequate huisvesting is te vinden in artikel 25 (1) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) verwijst naar '*the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and the continuous improvement of living conditions*' (art. 11).

Inmiddels is het recht op adequate huisvesting in de Grondwet van vele landen opgenomen.

In UN Habitat (2009: 16-29) worden de implicaties van het recht op adequate huisvesting uitgewerkt voor met name vrouwen, kinderen, bewoners van krottenwijken, daklozen, gehandicapten, migranten, vluchtelingen en asielzoekers, alsmede *indigenous peoples*.

Overheden hebben met betrekking tot het recht op adequate huisvesting drie onmiddellijke verplichtingen (UN-Habitat, 2009: 33-34):

- *the obligation to respect*: de overheid mag op het woongenot van huishoudens geen inbreuk doen;
- *the obligation to protect*: de overheid moet huishoudens beschermen tegen aantasting van het woongenot;
- *the obligation to fulfil*: de overheid moet zorgen voor wettelijke, bestuurlijke, budgettaire en promotionele maatregelen om het recht op adequate huisvesting te verwezenlijken.

## Actieve bewonersparticipatie op een voorraadmarkt

Zoals gezegd gaan woningen in Nederland gemiddeld meer dan 120 jaar mee. Gemiddeld verhuizen huishoudens een keer in ongeveer acht jaar; huurders

verhuizen vaker dan eigenaar-bewoners. Onder jongeren is de mobiliteit het hoogst. Elk huis in Nederland wordt achtereenvolgens door tenminste tien huishoudens bewoond; vaak zijn het er zelfs nog heel wat meer. Een huishouden maakt meestal niet zelf een nieuwbouwproces mee, maar moet het stellen met een woning die er al staat en jaren geleden is ontworpen, ontwikkeld en gebouwd zonder dat het desbetreffende huishouden er iets over te zeggen heeft gehad. Het is te hopen dat het huishouden dat de woning betreft, op de huur- of koopmarkt bewust heeft kunnen kiezen uit verschillende alternatieven en de woning kan betrekken die qua woonomgeving, locatie, woonvorm, grootte, indeling, voorziening, afwerking en prijs of huur het beste bij het huishouden past. Waarschijnlijker is dat het bepaalde wensen heeft moeten inleveren en forse compromissen heeft moeten sluiten.

## Aanpasbaarheid

Al eeuwenlang geldt de noodzaak om te bouwen met het oog op verandering. Tijdens de bestaansduur van woningen treden tal van onvoorziene technische en maatschappelijke veranderingen op, waarop de woonsituatie zou moeten inspelen.

Aanpassingsmechanismen die op de woningmarkt kunnen worden onderscheiden, zijn: verhuizen, verbouwen, verandering van gebruik en het zich aanpassen door de bewoners aan de woning (Priemus, 1969). Elk van deze aanpassingsmechanismen stelt specifieke eisen aan de woning en (soms) de bewoners. Tot de belangrijkste eisen behoren de mogelijkheid om extra ruimte in de woning te creëren, een neutrale draagstructuur waarbinnen verschillende indelingen mogelijk zijn (variabiliteit) en flexibiliteit via verplaatsbare wanden, vouwwanden en schuifdeuren. Ruimten dienen zoveel mogelijk multifunctioneel te zijn (geschikt voor verschillende functies) en zoveel mogelijk neutraal (geschikt voor verschillende wijzen van inrichting).

## Zeggenschap over drager, inbouw, inrichting

Zeggenschap over de indeling van een woning kan zich op drie niveaus afspelen (zie Habraken, 1961; Priemus, 2015):

- **de drager** (= dat gedeelte van de woningconstructie dat krachten overbrengt naar de grond en/of de fundering). Dit is het domein van het bouwbedrijf dat activiteiten verricht die grotendeels zijn gebonden aan de locatie;
- **de inbouw** (= dat gedeelte van de woningconstructie dat alleen zichzelf draagt en dus in beginsel verplaatsbaar en flexibel is). Dit is tot nu toe meestal ook het domein van het bouwbedrijf, maar in toenemende mate ook van de industrie die inbouwelementen in de fabriek fabriceert (prefab) en naar de bouwplaats vervoert, waar de inbouw in de drager een plaats krijgt;
- **de inrichting** (= dat gedeelte van de woning dat door de bewoners wordt ingebracht en in de winkel, de fabriek of op de tweedehands markt kan worden gekocht). Via Marktplaats.nl en via andere bewoners worden tweedehands



inrichtingsstukken ingebracht, meteen bij nieuwbouw of renovatie, tijdens een verhuizing of tijdens de bewoning van de woning.

Ik pleit vooral voor een verdere verschuiving van de grens tussen inrichting en gebouw: minder gebouw en meer inrichting (Priemus, 1969; 2015).

Drager en inbouw zijn gewoonlijk eigendom van de vastgoedeigenaar. Hier is de natrekkingsregel van belang, die inhoudt dat alles wat nagelvast of aardvast met de woning is verbonden, deel uitmaakt van de woning en behoort tot het bezit van de woningeigenaar.

De installaties vormen een aparte component: watervoorziening, verwarming (nu nog overwegend met aardgas), energie (nu meestal elektriciteit), ICT, ventilatie en riolering. Deze maken vaak deel uit van de drager en verbinden de woning met verschillende infrastructuren.

Steeds meer is geprobeerd om dragers neutraal te maken en meer ruimte te reserveren voor de inbouw. Dat maakt de woning flexibeler en gemakkelijker te verbouwen. In Priemus (1969) wordt geconstateerd dat al jarenlang een ontwikkeling gaande is van drager naar inbouw en van inbouw naar inrichting. De ontwikkeling van drager en inbouw naar inrichting is te zien bij kasten, bij de overgang van bedsteden naar losse bedden, van ijskelders naar koelkasten. In de toekomst kunnen verdere ontwikkelingen worden verwacht van drager en inbouw naar inrichting: bij binnenwanden, schuifdeuren, vouwwanden, keukeninrichting en badkamerinrichting. Voor ICT-verbindingen zijn steeds minder vaak kabels nodig. Het zou goed zijn als deze ontwikkeling verder wordt bevorderd door het vereenvoudigen van regels voor de woninginrichting en een zwaarder accent op de toetsing van dragers (vluchtwegen bij brand, energieprestaties). Veranderingen in woninginrichting en inbouw zouden niet bouwvergunningplichtig moeten zijn. Bewoners (ook huurders) zijn de eigenaren van componenten van de woninginrichting. Eigenaar-bewoners en verhuurders zijn de eigenaren van de inbouw, maar in bepaalde gevallen moet het mogelijk zijn dat huurders eigenaar worden van inbouwcomponenten. Dit alles vraagt om meer industriële niet-locatie gebonden productie van inbouw en inrichting, en om een bloeiende tweedehandsmarkt van inbouwcomponenten en inrichtingsstukken. Zo ontstaan technische voorwaarden voor meer flexibiliteit, aanpasbaarheid en zeggenschap van bewoners.

Gezamenlijk zouden bewoners ook zeggenschap moeten kunnen krijgen over beheer en (her)ontwikkeling van de woonomgeving, veranderingen in de drager (herstructurering van woningen) en de energietransitie van woning en woonomgeving (inclusief warmtenetten, warmtepompen, windturbines en zonnepanelen). Vooral woningcorporaties hebben als wettelijke taak om de zeggenschap van huurders in en om de woning te faciliteren en te versterken.

De zeggenschap van huurders in de sociale sector zou in beginsel identiek moeten zijn aan de zeggenschap van huurders van vrijesectorwoningen.

## Zeggenschap over bouw en verbouw: particulier opdrachtgeverschap

Toenmalig staatssecretaris voor Volkshuisvesting Remkes (VVD), op de huid gezeten door het PvdA-Kamerlid Duivesteijn, schreef jaren geleden voor dat tenminste 30 procent van de woningbouw zou moeten bestaan uit woningen gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap. De woonconsument zou rechtstreeks een actieve rol moeten spelen in de opdrachtgevende functie bij nieuwe woningen, zowel in de huur- als koopsector. Een sympathieke gedachte, maar tevens een onderschatting van de complexiteit van het particulier opdrachtgeverschap.

Bewoners blijken de inspanningen, de kosten en de tijdsinvestering bij particulier opdrachtgeverschap te onderschatten. Ze beginnen er vol goede moed aan, ontdekken dat het tegenvalt, maar kunnen niet meer terug. Voor de noodzakelijke vergunningen, kostencalculaties en de juridische aspecten is begeleiding nodig. De overheadkosten worden al gauw erg hoog. Het pleidooi van Carel Weeber voor het 'wilde wonen' heeft nooit veel navolging gekregen. Ook zijn benadering onderschatte de complexiteit van het ontwikkelingsproces (Priemus, 2008).

Adri Duivesteijn, destijds wethouder in Almere, sprak bij de uitreiking van de Rotterdam-Maaskantprijs 2008:

“Wij geloven dat mensen de stad maken, en dat een blijvende betrokkenheid bij wijk en stad de kwaliteit vergroot. Wij pleiten dan ook voor opdrachtgevers als eindgebruikers, voor samenwerking met partijen – of *stakeholders* – die niet alleen ontwikkelen, bouwen en verkopen, maar die zich committeren. Dat doen we door deze partijen een belangrijke rol te geven in stedelijke ontwikkeling, in de wordingsgeschiedenis van de stad.

Het gaat dan – op de eerste plaats – om de burgers zelf. Iedereen moet zijn of haar eigen woon- en leefomgeving vorm kunnen geven. Dat fundamentele recht hebben wij – hier in Nederland – verloren. In Almere willen wij dit recht weer aan burgers teruggeven. Daarom hebben we het programma 'Ik Bouw Mijn Huis In Almere' ontwikkeld, met het *Almere Principle* 'Mensen maken de stad' als leidend thema. Op verschillende locaties in de stad moeten mensen hun eigen huis, van de eerste tekening tot de laatste laag verf, kunnen realiseren. In het Homeruskwartier in Almere Poort – de staalkaart voor particulier opdrachtgeverschap – kan iedereen, individueel of collectief, met een grote of kleine portemonnee en met verschillende gradaties aan zeggenschap, een eigen huis ontwikkelen. Binnenkort zullen meer dan 700 particulieren de eerste paal slaan. Ook de partijen die, samen met de toekomstige bewoners, een deel van het Homeruskwartier zullen ontwikkelen, starten op korte termijn. Woonconsumenten zijn woonproducenten geworden”.

Met de teneur van het betoog van Duivesteijn ben ik het eens. Naast Almere laten ook voorbeelden in de Rotterdamse wijken Spangen, Zevenkamp en Beverwaard de kansen zien van particulier opdrachtgeverschap (*zie kaders*).

### **Kluswoningen**

Het Wallisblok in Spangen is prachtig gerenoveerd door de bewoners zelf en telt nu 39 verschillende woningen voor een lage prijs, bewoond door mensen die veel hebben geïnvesteerd in hun woning. Zij betaalden destijds nul euro voor hun woning, maar aanvaardden wel de verplichting om de woning grondig te renoveren en om in collectief particulier opdrachtgeverschap het casco te renoveren.

Rotterdam is op deze lijn doorgegaan met een project van 169 klushuizen. De gemeente stelde onder meer een vergunningencoach beschikbaar om de bewoners te begeleiden. Sinds de start van het Wallisblokproject is het leefklimaat in Spangen sterk verbeterd. Vermoedelijk heeft het Wallisblokproject aan deze verbetering veel bijgedragen.

### **Doe-het-zelf in de volkshuisvesting**

In de jaren '80, aansluitend op de economische crisis in de periode 1978-1982, is er een bloei geweest van doe-het-zelf-projecten in de volkshuisvesting. Baanbrekend was het zelfbouwproject van 64 premie-A-koopwoningen in de Rotterdamse wijken Zevenkamp en Beverwaard, in 1980 geïnitieerd door Frans Boekhorst, medewerker van de Rotterdamse Dienst Volkshuisvesting en eerste student die afstudeerde aan de in 1972 opgerichte studierichting Volkshuisvesting van de TU Delft. Daarnaast is er op beperkte schaal ervaring met zelfwerkzaamheid van bewoners bij renovatie van sociale huurwoningen en zogeheten incurante panden. Het project Zevenkamp en Beverwaard is geëvalueerd in Priemus, Van Bokhoven en Groetelaers (1989).

## **Verplicht meewerken aan grotere bewonersinvloed**

In de woningvoorraad worden via soms zeer ingrijpende verbouwingstrajecten woningen getransformeerd van bijna slooprijpe bouwsels tot schitterende woningen, soms met atelier of andere werkruimte. Commerciële televisiezenders spelen op deze – soms spectaculaire – trend in door een reeks van programma's die betrekking hebben op bouwen, verbouwen, verhuizen en wonen (*zie kader*). Merkwaardig is dat de publieke omroep het op dit punt nagenoeg geheel laat afweten. De commerciële omroepen richten zich overigens wel eenzijdig op de rijke consument en de koper.

## Tv-programma's over bouwen, verbouwen, verhuizen en wonen

### RTL 4

Van kavel tot kasteel  
Eigen huis & tuin  
Bouwval gezocht  
TV Makelaar  
De grote woonwens  
Help, mijn man is klusser

### NET 5

Samenwonen  
Extreme home make over  
Het huis van je dromen

### SBS 6

De grote verhuizing  
De tuinruimer  
Droomhuis in de zon  
Verbouwen & Verkopen  
De ultieme woondroom  
Uitstel van Executie  
Huizenjacht

Deze tv-programma's en de woonkaterns van dag- en weekbladen behoren deel uit te maken van de verplichte literatuur van aspirant-architecten en aspirant-volkshuisvesters die later in dienst treden van woningcorporatie, ontwikkelaar, makelaar of gemeente.

Op een voorraadmarkt is het nut van actieve bewonersparticipatie bij het ontwerp en de ontwikkeling te betwisten, omdat de woning daardoor niet automatisch wordt aangepast aan de wensen van latere bewonersgeneraties. Toch ben ik een warm voorstander van zo'n actieve, niet-vrijblijvende participatie van zowel aspirant-kopers als aspirant-huurders.

---

### *Actieve participatie vloeit voort uit het recht op adequate huisvesting zoals door de Verenigde Naties verwoord.*

Allereerst vloeit actieve participatie voort uit het recht op adequate huisvesting zoals door de Verenigde Naties verwoord. Ten tweede past een dergelijke participatie bij het adagium van elke markttheorie: elk productieproces is uiteindelijk gericht op de finale consument. Deze stelregel geldt ook voor de woningmarkt gezien het belang dat bewoners hechten aan een goede woonsituatie en gezien het veelal forse deel van hun budget dat zij besteden aan de woning: huur of rente plus aflossing, verwarming, onderhoud, schoonmaken, tuinonderhoud en -verfraaiing.

Het aardige van actieve participatie van bewoners in ontwerp en ontwikkeling, bijvoorbeeld via particulier of gemeenschappelijk opdrachtgeverschap, is dat dit architecten, adviseurs, ontwikkelaars, bouwers en formele opdrachtgevers confronteert met de variëteit in woonwensen en -voorkeuren. Daarnaast dwingt het hen om bewoners te informeren over de consequenties van hun initiële wensen, zoals de hoogte van de maandelijks woonuitgaven, en over de betekenis en

achtergrond van bouwvoorschriften, milieunormen, ruimtelijke ordeningsregels van gemeente, provincie, Rijk en de Europese Unie.

Als bewoners aangeven meer invloed te willen, zou de verhuurder verplicht moeten worden medewerking te verlenen en zo mogelijk afspraken te maken over budgetten die de huurders hiervoor mogen inzetten (eventueel inclusief een vergoeding voor eigen inspanningen of de inschakeling van derden). Bij de start van relatief omvangrijke bewonersinspanningen in het beheer van woning, wooncomplex en woonomgeving kan een onafhankelijke waarnemer worden ingeschakeld om te beoordelen of het resultaat aan redelijke eisen voldoet, of budgetten efficiënt zijn besteed, en of is voldaan aan redelijke eisen van integriteit (geen belangenverstrengeling of nepotisme). Soms gaat het om ingrijpende renovatieplannen om woningen beter bereikbaar te maken, de woningen van aardgas af te koppelen en over te stappen op hernieuwbare energiebronnen.

## Verduurzamingsopgave

Zeggenschap van bewoners is nagenoeg nooit absoluut. Al naar gelang de aard van de te nemen besluiten zullen bewoners het vaak onderling eens moeten zien te worden, bijvoorbeeld als het gaat om de ontwikkeling van een woningcomplex of de woonomgeving. Daarnaast moeten private en publieke besluitvorming onderling worden afgestemd. Het Klimaatbeleid stelt op wereld- en Europees niveau randvoorwaarden aan onder meer het wonen. Eisen op het terrein van veiligheid, gezondheid, energie en milieu liggen vast in het Bouwbesluit. Bewoners zijn als burger betrokken bij publieke besluitvorming over bijvoorbeeld de verduurzamingsopgave van de woningvoorraad. Daarbij is vaak afstemming nodig tussen verschillende beleidssectoren: naast wonen spelen zaken als mobiliteit, arbeidsmarkt, economie en ruimtelijke ordening een rol. Hier liggen kansen voor het poldermodel en het sluiten van compromissen.

Essentieel is dat niet wordt gedacht in standaardoplossingen om de zeggenschap te vergroten, (bijvoorbeeld VINEX-beleid), maar dat variëteit en differentiatie uitgangspunt zijn. De keuze voor een koopwoning, een sociale huurwoning of een commerciële huurwoning is niet voor iedereen dezelfde en kan in de loop van de tijd veranderen. Interessant daarnaast zijn niches die voor de meerderheid van bewoners wellicht minder aantrekkelijk zijn, maar voor minderheden des te meer, zoals coöperaties, antikraak wonen, wonen in een recreatiepark, woonboten en woonwagens. Een breed keuzerepertoire is op zich al een criterium van woonkwaliteit.

# Literatuurlijst

## 1 Volkshuisvesting nieuwe stijl: eerlijk en betaalbaar

*Marnix Koopman*

Aalbers (2017): *The Financialization of Housing: A political economy approach.*

ABF (2017): Naar beter functionerende leennormen.

Aedes (2018): Belastingmaatregelen kabinet desastreus voor nieuwbouw.

Aedes Magazine Aedes e.a. (2012): WONEN 4.0, integraal hervormingsplan voor de woningmarkt.

Arundel (2017): *The end of mass homeownership? Housing career diversification and inequality in Europe.*

BDO Taks Fund en Tilburg University (2015): De financiële positie van woningcorporaties.

Boelhouwer en Priemus (2017): Toekomst van de huurtoeslag, ESB.

Bonnet, Bono, Chapelle en Wasmer (2014): *Does housing capital contribute to inequality?*

COELO (2017): De gevolgen van de vermogensheffing.

Commissie Brundtland (1987): *Our Common Future.*

Commissie van Dijkhuizen (2013): Eindrapport Commissie inkomstenbelasting.

Conijn en Elsinga (2000): Woonvouchers laten huurders de keus.

DNB (2017): De woningmarkt in de grote steden.

DNBulletin (2018): Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs.

FD (2018): Voor het hoogste rendement moet de woningbelegger in Schiedam zijn.

Gruis (2018): De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?

Hochstenbach (2017): *Inequality in the gentrifying European city.*

Hochstenbach en Arundel (2018): Hoe de ruimtelijke ongelijkheid op de woningmarkt is toegenomen.

[www.hofvancapelle.nl](http://www.hofvancapelle.nl)

IBO (2016): De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslagen het beleid voor de sociale huur.

Knoll, Schularick en Steger (2017): *No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012.*

Ministerie van BZk (2019): cijfers over wonen en bouwen.

Ministerie van BZk (2016): Wonen in beweging.

Ryan-Collins (2017, 2018): *How Land Disappeared from Economic Theory; en Why you can't afford a home.*

PBL (2017): Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt.

PBL (2017): Middeninkomens op de woningmarkt.

Piketty (2013): Kapitaal in de 21ste eeuw.

Platform31 (2018): De wooncoöperatie en de gemeente.

VNG (2018): Kabinet: sluit woningcorporaties uit van ATAD.

Platform31 en Rigo (2016): Overstag met de huurtoeslag. Verbetervoorstellen voor de huurtoeslag.

VROM-Raad (2004): Op eigen kracht.

VROM-raad (2007): Tijd voor keuzes.

Wind (2017): *Housing Wealth in Europe: Institutions and Inequality.*

WRR (2014): Hoe ongelijk is Nederland?

## **2 Zes mythes over wonen doorgeprikt**

*Cody Hochstenbach en Barend Wind*

Arundel, R. (2017): *The end of mass homeownership? Housing career diversification and inequality in Europe.* Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Hochstenbach, C. (2017): *Inequality in the gentrifying European city.* Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Ryan-Collins, J. (2018): *Why Can't You Afford a Home?* Cambridge: Polity Press.

Wind, B. (2017): *Housing wealth in Europe: Institutions and inequality.* Proefschrift Universiteit van Tilburg.

## **3 Een duurzaam thuis. Over waarden in wonen**

*Marja Elsinga*

Beekers, Wouter (2013): *Het bewoonbare land; geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvestingsbeweging in Nederland,* Boom Uitgevers Amsterdam.

Elsinga, Marja, Joris Hoekstra, Alfred van het Hof, Ernst van de Leij & Evi van Rijn (2014): *Literatuurstudie woningcorporaties,* Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties.

Ministerie van VROM (1988): *Nota Volkshuisvesting: Van Bouwen naar Wonen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.*

Priemus, Hugo (1988): Keerpunt in de volkshuisvesting, *ESB* 73, nr. 3674, 21 september: 874-878.

## 4 Naar gelijkheid in zeggenschap voor bewoners

*Hugo Priemus*

Habraken, N.J. (1961): *De dragers en de mensen; het einde van de massawoningbouw*, Amsterdam.

Priemus, H. (1969): *Wonen, creativiteit en aanpassing*, Den Haag/Parijs (Mouton).

Priemus, H. (1977): *Volkshuisvesting, oratio pro domo*, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Priemus, H., J.H.M. van Bokhoven en P. Groetelaers (1989): *Evaluatie van zelfwerkzaamheidsprojecten in de premie-A-koopsector in de Rotterdamse wijken Zevenkamp en Beverwaard*, OTB-reeks 'Zelfwerkzaamheid en volkshuisvesting', Delft (OTB): 230.

Priemus, Hugo (2008): De burger als opdrachtgever op de woningbouwmarkt, inleiding tijdens congres 'Mede-opdrachtgeverschap: bouwen met burgers', SEV, Neprom, Gemeente Almere, Almere, 25 juni (4 p.).

Priemus, Hugo (2010): Cultuur van het Wonen: de bewoner als beslisser, beheerder en bouwer, inleiding en conferentie 'De woonwens van de consument centraal', Ned. Architectuur Instituut, Rotterdam, 29 september (14 p.).

Priemus, Hugo (2011): Echte bewonersparticipatie ontbreekt, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 17, nr. 2, april, pp. 6-8.

Priemus, Hugo (2013): Bouwstenen voor meer bewonersinvloed, *B&G*, 40, nr. 3, mei/juni, pp. 22-25.

Priemus, Hugo (2015): Support-Infill Revisited: The increasing say of occupants, Paper presented at the Conference 'The Future of Open Building', ETH Zurich, September 8-13.

UN-Habitat (2007): *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security*, Nairobi (UN).

UN-Habitat (2009): *The Right to Adequate Housing*, Geneva (UN), November 2009.



# De auteurs

**Robbert Bodegraven** is directeur van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

**Marja Elsinga** is hoogleraar Housing Institutions and Governance aan de TU Delft en visiting professor aan de Tongji Universiteit in Shanghai. Tevens is zij voorzitter van het onderzoeksprogramma Housing in a Changing Society, over de rol van wonen en woningbouwcorporaties in de zorg- en energietransitie.

**Cody Hochstenbach** is stadsgeograaf aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op gentrificatie, ongelijkheid en woonbeleid.

**Marnix Koopman** is beleidsmedewerker Wonen bij de gemeente Nissewaard. Voor Wetenschappelijk Bureau GroenLinks leidde hij het project Volkshuisvesting.

**Hugo Priemus** is emeritus hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft.

**Barend Wind** is universitair docent Sociale Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## Colofon

### **Publicatie van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks**

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks agendeert, verdiept en versterkt het groenlinkse politieke gedachtegoed. Als denktank met een integrale en op de lange termijn gerichte aanpak werken we aan wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke kennisontwikkeling. We zoeken de samenwerking met groenlinkse en andere geestverwanten en stimuleren de dialoog op een onderzoekende, uitdagende en grensverleggende manier.

Uitgever: Stichting Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Eindredactie: Suzanne van den Eynden

Auteurs: Robbert Bodegraven, Marja Elsinga, Cody Hochstenbach, Marnix Koopman, Hugo Priemus en Barend Wind

Vormgeving: grifontwerp

Drukker: Ipskamp printing

ISBN 978 90 830 2190 4

**Wetenschappelijk Bureau GroenLinks**

**Postbus 8008, 3503 RA Utrecht**

**Telefoon (030) 2399900**

**E-mail [info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](mailto:info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

**Website [www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](http://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

Utrecht, augustus 2019



De afgelopen decennia is 'volkshuisvesting' veranderd in 'woningmarkt'. Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is wonen steeds meer aan de markt overgelaten, met alle gevolgen van dien. Onze volkshuisvesting gold decennialang als een lichtend voorbeeld voor sociaal, toegankelijk en betaalbaar wonen, maar deze erfenis is in betrekkelijk korte tijd om zeep geholpen.

In een notendop: de sociale huursector is uitgekleed en kampt met tekorten, de particuliere huursector wordt geregeerd door speculanten en beleggers en worstelt met veel te hoge huren, en de koopsector is ontploft en weet niet meer hoe de oververhitting te blussen. Concreet betekent dit dat grote groepen mensen geen passende woonruimte meer vinden - geen gering probleem. Wonen is een grondrecht, vastgelegd in artikel 22 lid 2 van onze Grondwet, en moet toegankelijk, betaalbaar en duurzaam zijn voor alle Nederlanders. Vriend en vijand zijn het er dus over eens dat er iets moet gebeuren.

In deze bundel presenteert Wetenschappelijk Bureau GroenLinks een aantal structurele oplossingen om de volkshuisvesting fundamenteel te herzien. Al deze aanbevelingen vloeien voort uit de opvatting dat duurzame en sociale waarden als gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit bij volkshuisvesting leidend moeten zijn, en niet de wetten van de markt of de grillen van de politiek. Deze bundel bevat een aantal artikelen die inzicht geven in de geschiedenis van wonen in Nederland, in het ontstaan van de problemen bij het toekennen van woningen, de problemen rondom zeggenschap en de vragen over de betaalbaarheid.



**WETENSCHAPPELIJK  
BUREAU GROENLINKS**

ISBN 9789083021904



9 789083 021904