

DE KOOPWONING BEREIKBAAR?

Naar een sociale koopsector

Gevraagd: een verbeterd plan Duivesteijn/ Van der Ploeg

JIM SCHUYT EN RIK BLOM

*De auteurs zijn werkzaam bij de Stuurgroep
Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in Rotterdam*

Binnenkort wordt er in sommige kringen een feestje gevierd: dan overschrijdt het eigen-woningbezit in Nederland de magische grens van 50 procent. Wie had durven voorspellen dat Adri Duivesteijn en Rick van der Ploeg de eregasten zouden zijn op dit feestje? Zoals bekend lanceerde dit PvdA-Tweede Kamerduo voor de zomer een plan voor de verkoop van een miljoen sociale huurwoningen aan de mensen met een bescheiden inkomen.

Met dit spraakmakende plan willen zij de eigen woning binnen het bereik brengen van de lagere inkomensgroepen. Ook mensen met een kleinere portemonnee moeten volgens Duivesteijn en Van der Ploeg kunnen kiezen voor een koopwoning. Op de achtergrond hierbij speelt nadrukkelijk het financiële argument dat kopen in vergelijking met huren – op korte of langere termijn – voordeliger uitpakt voor de bewoner. Ten slotte is er nog het argument dat de eigenaar-bewoner meer hart heeft voor zijn woning en de woonomgeving. Daarmee levert het eigen-woningbezit een belangrijke bijdrage aan het paarse thema van de leefbaarheid.

In het plan krijgen woningcorporaties een verkoopplicht voor al hun woningen met uitzondering van een door de gemeente aangewezen voorraad goedkopere huurwoningen. Alleen die woningen komen voor verkoop in aanmerking die door de gemeente niet zijn aangemerkt als behorend tot de zogenoemde kernvoorraad. Corporaties zijn gehouden de woningen te verkopen als een meerderheid van de huurders in een complex te kennen geeft de woning te willen kopen. De prijs waartegen huurders kunnen kopen is de marktwaarde. Voorwaarde is wel dat zij zich organiseren in een coöperatieve vereniging. Hiermee verwachten

Duivesteijn en Van der Ploeg een goed onderhoud van de woningen te hebben gewaarborgd.

Kopen van een woning is één ding, het dragen van de hypotheek- en andere eigenaarslasten is een ander ding. Om de eigen woning betaalbaar te houden voor de lagere inkomens is een aantal financiële hulpmiddelen ontworpen. Er komen rente- en inkomensafhankelijke individuele koopsubsidies en de spaarloonregeling van Vermeend kan worden gebruikt om de woning versneld af te lossen.

Links heilig huisje slooprijp?

Het plan heeft veel stof doen opwaaien. Naast een aantal reacties op de automatische piloot – zoals die van de koepels van woningcorporaties NWR en NCIV die spreken van marginalisering van de huursector en nationalisering van het corporatiebezit – is de teneur van de meeste reacties instemming met de doelstelling, maar kritiek op de uitwerking.

In onze ogen is de verdienste van het plan vooral dat het heilige huisje van een links volkshuisvestingsbeleid – huren is a priori beter dan kopen – slooprijp wordt verklaard. Dat is ook hoognodig als men het feit onder ogen durft te zien dat de groei van het eigen woningbezit voorlopig niet zal ophouden en meer oorzaken kent dan alleen de conjuncturele factor van een lage rentestand. Terecht constateren Duivesteijn en Van der Ploeg dat niet de eigendomsvorm, maar een zo grote mogelijke keuzevrijheid voor de woonconsument het devies moet zijn voor een sociaal-democratisch volkshuisvestingsbeleid in de buurt van 2000. Huren of kopen is daarbij eigenlijk van ondergeschikt belang.

In dit artikel kiezen wij er niet voor het plan van Duivesteijn en Van der Ploeg op zin en onzin door te lichten. Het lijkt ons interessanter om vooruit te kijken. Dit kan door te schetsen hoe het plan naar ons idee uit de maatschappelijke en politieke discussie komt. Een volgende stap is het analyseren van de gevolgen van het plan Duivesteijn en Van der Ploeg voor het Nederlandse volkshuisvestingsbestel. De posities van de traditionele koop- en huursector gaan aan het schuiven door de introductie van een sociale koopsector. De lakmoesproef voor dit nieuwe bestel is of inderdaad de keuzevrijheid voor de woonconsument van nu en morgen toeneemt.

In het tweede deel van dit artikel wordt ingegaan op de – inmiddels gespannen – relatie tussen de woningcorporaties en de sociaal-democratie. Met het plan Duivesteijn en Van der Ploeg wordt de indruk gewekt dat corporaties van een instrument van maatschappelijke emancipatie tot bevoogdend instituut voor mensen met een kleine beurs zijn geworden. Naar ons idee is dit beeld niet juist. Meer dan in het verleden ooit het geval was, proberen corporaties maatwerk – ook op het onderdeel huurprijzen – te leveren aan de klant. Veel keus hebben woningcorporaties overigens niet. Door de toenemende concurrentie met de koopsector komen de huurverhogingen steeds verder onder druk. Duivesteijn en Van der Ploeg zouden er volgens ons beter aan hebben gedaan om zich niet af te zetten tegen de woningcorporaties, maar deze organisaties in te zetten ter verwezenlijking van de sociale koopsector.

Het plan in de steigers

Iedere architect weet dat tussen het eerste ontwerp en de uiteindelijk opgeleverde woning een groot verschil bestaat. Het is te verwachten dat het de architecten van dit plan niet anders zal vergaan. In de eerste plaats zal een element als de verkoopplicht van corporaties het waarschijnlijk niet halen. Zo is er het juridische probleem om een privaatrechtelijke organisatie als de corporatie te dwingen haar woningen te verkopen. Dat wordt een juridische veldslag waarvan niet bij voorbaat vast staat dat de overheid daaruit als winnaar tevoorschijn zal komen.

Op de tweede plaats in deze top-drie staat het streven om de opbrengsten van verkoop van corporatiewoningen door te sluizen naar een landelijk volkshuisvestingsfonds. Ook hier gelden bezwaren van juridische en bedrijfseconomische aard. Het is

geen impuls voor doelmatig, bedrijfsmatig opereren als je weet dat de eventuele vruchten daarvan door een ander geplukt worden.

Op de derde plaats staat de afgedwongen eigendomsvorm van de woning na verkoop. Het gaat dan om de coöperatieve vereniging die het onderhoud en beheer van de woningen moet waarborgen. Deze regulering van de eigendomsvorm strookt niet met een van de uitgangspunten van het plan; namelijk, dat mensen met een eigen woning zich meer betrokken zullen voelen bij het beheer van de woning en de woonomgeving. Door het dwingend opleggen van de coöperatieve eigendomsvorm wordt de indruk gewekt dat bij het onversneden eigen-woningbezit de bewoner daar toch niet voldoende oog voor heeft. Hij moet tot het goede gedwongen worden. Het gevaar is levensgroot dat mensen onder deze condities de sociale koop gaan zien als een surrogaat voor het onversneden eigen-woningbezit. Iets waarvoor je alleen kiest als je niet anders kunt. De opstellers van de plannen hebben ook weinig keus. Ze kunnen niet kiezen voor het onversneden eigen-woningbezit. Mensen met een bescheiden inkomen kunnen de onderhoudsrisico's en de vermogensrisico's niet lopen. Deze risico's moeten in een sociale koopsector worden beperkt. Hiermee ontstaat een nieuwe sector: de sociale koopsector, tussen huren en (onversneden) kopen.

Plan Duivesteijn en Van der Ploeg 2.0

Net als in de automatiseringsbranche is een tweede, verbeterde versie van het plan Duivesteijn en Van der Ploeg gevraagd. De kern van plan is een landelijk convenant 'verkoop van huurwoningen' met als partijen de koepelorganisaties van sociale verhuurders en huurders, de gemeentelijke- en rijksoverheid. In dit convenant worden de spelregels en het aantal woningen vastgelegd voor de verkoop van huurwoningen door corporaties. Op basis van deze spelregels kunnen huurders het recht uitoefenen hun woning te kopen.

Op lokaal niveau wordt – zoals dat feitelijk ook het geval is in de plannen van Duivesteijn en Van der Ploeg – vastgesteld welk deel van de sociale huurwoningvoorraad in aanmerking komt voor verkoop. Voor de condities waaronder de woningen verkocht worden, geldt een tweesporenbeleid:

– Een markt-plus-spoor. De woningen worden verkocht tegen marktwaarde plus. Dit betekent

dat de woningen worden verkocht tegen marktwaarde met waarborgen voor het onderhoud; bijvoorbeeld in de vorm van een onderhoudscontract. Een categorie huurwoningen die onder dit regime kan vallen zijn de duurdere huurwoningen. De concurrentiepositie van deze woningen – ook als koopwoningen – ten opzichte van de reguliere koopwoning is zwak te noemen. Het opleggen van allerlei restricties in de sfeer van een anti-speculatiebeding en dergelijke is in dat licht niet reëel;

– Een markt-min-spoor. Deze huurwoningen worden verkocht beneden de marktwaarde. Kopers van deze woningen betalen een lagere prijs, maar krijgen daarvoor garanties terug in de vorm van een onderhoudsvoorziening en een terugkoopgarantie. Het bieden van deze garanties kan alleen als de prijs bij verkoop gelimiteerd is. Dit aanbod kan vooral interessant zijn voor kopers voor wie de woonlasten doorslaggevender zijn dan de kans op vermogensvorming. Qua woningen moet in de eerste plaats gedacht worden aan appartementen. Deze kennen in de regel grote prijschommelingen waardoor het gevaar niet denkbeeldig is dat op een volkomen vrije markt de verkoopprijs lager is dan de oorspronkelijke koopprijs. Volkshuisvestelijk geeft deze gelimiteerde prijsvorming mogelijkheid om verkochte woningen weer om te zetten in huurwoningen. Daarmee wordt het element van keuzevrijheid uit het oorspronkelijke plan ruimer ingevuld.

De onderhoudsrisico's kunnen worden ondervangen door de woningen – zoals voorgesteld – onder te brengen in een coöperatieve vereniging, of door een Vereniging van Eigenaren in het leven te roepen. De terugkoopgarantie houdt in dat als een eigenaar van een sociale koopwoning in de financiële problemen komt, de woning tegen de dan uitstaande schuld weer aan de corporatie terug kan verkopen en weer een huurwoning betreft. Uit experimenten blijkt dat dit vermogensrisico kan worden verzekerd. Er zijn ook voorbeelden van experimenten waarbij het risico wordt beperkt door een risicofonds in het leven te roepen. Bij het verzorgen van het onderhoud kunnen woningcorporaties een belangrijke rol spelen. Zij beschikken over de schaal en de professionaliteit om de kwaliteit van het onderhoud te waarborgen.

Het financiële instrumentarium uit het oorspronkelijke plan om de huurder in staat te stellen zijn woning te kopen, kan in grote lijnen gehandhaafd blijven. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting en het gebruiken van de spaarloonregeling voor vervroegd aflossen van de hypotheek kan veel huurders over de financiële drempel van een koopwoning heen helpen. Het is het onderzoeken waard of deze spaarloonregeling niet ook ingezet zou mogen worden voor het onderhoud aan de woning. Zeker als dit voor alle koopwoningen zou gelden, zou dit een belangrijke impuls kunnen geven aan het preventieve woningonderhoud en daarmee stadsvernieuwingsoperaties in de koopwoningvoorraad anno 2010 uitsluiten.

Minder zeker zijn wij over de betekenis van de individuele koopsubsidie. Op zich is een koopsubsidie aantrekkelijk. Ervaring leert echter dat koopsubsidies het risico in zich hebben van een prijsopdrijvend effect. In zijn commentaar in *NRC Handelsblad* op de plannen wijst hoogleraar volkshuisvesting Jan van der Schaar hier ook op. Iedere volkshuisvester weet zich nog te herinneren dat de stichtingskosten van premie-A-woningen (toevallig?) precies gelijk waren aan de subsidiegrens. Ter verdediging van het instrument kan worden gezegd dat in een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid ook eigenaar-bewoners met een laag inkomen over dezelfde financiële faciliteiten moeten kunnen beschikken als een huurder met een laag inkomen. De koopsubsidie wordt periodiek aan de bewoners uitgekeerd. Wellicht is het effectiever om de koopsubsidies niet direct aan de bewoner te betalen, maar in te zetten ten behoeve van het onderhoud van de woning.

Een volkshuisvestingsbestel tussen kopen en huren, het bevorderen van het eigen-woningbezit, alsmede het vergroten van de keuzevrijheid voor mensen met een bescheiden inkomen, is de doelstelling van het plan Duivesteijn en Van der Ploeg. De bewoners is het vooral te doen om de hoogte van de woonlasten. Op de tweede plaats komen zaken als vermogensvorming en de vrijheid om met de woning te doen en laten wat je wilt. Hoe verhoudt de sociale koopsector zich in dat opzicht tot het reguliere huren en kopen?

Voor de reguliere huursector geldt dat de totstandkoming van de sociale koopsector alleen maar de kans vergroot dat sociale huurwoningen beter in

prijs kunnen concurreren met sociale koopwoningen. De woningcorporaties moeten verkoopwinsten kunnen inzetten om de huren te verlagen en betaalbare nieuwbouwwoningen op de markt te brengen. In termen van woonlasten is het aannemelijk dat door het ontstaan van een sociale koopsector de corporatie de huren kan matigen en zo beter kan concurreren met de sociale koopsector. Er kunnen twee vliegen in één klap worden geslagen: een aantrekkelijke sociale koopsector en betaalbare sociale huurwoningen.

Ten opzichte van het onversneden eigenwoningbezit is de sociale koopsector 'second-best'. Het verkopen van de sociale huurwoningen tegen marktwaarde met een onderhoudsclausule, of ondergebracht in een coöperatieve vereniging betekent dat de waarde-ontwikkeling van een sociale koopwoning achter zal blijven bij de waarde-ontwikkeling van een koopwoning. Het is nog moeilijk te voorspellen welke invloed de sociale koopsector heeft op het onversneden eigen woningbezit. Doordat de sociale koopsector door huurders gebruikt wordt als springplank naar de eigen-woningsector, zou er in deze sector een prijsopdrijvend effect kunnen optreden.

In termen van woonlasten doet de sociale koopwoning het beter dan een reguliere koopwoning. Naast lagere verkoopprijzen heeft dit ook van doen met het specifieke financiële instrumentarium dat voor deze sector in het leven wordt geroepen.

	<i>koopsector</i>	<i>sociale koop</i>	<i>sociale huursector</i>
<i>woonlasten</i>	absoluut hoog In vergelijking inkomen laag	laag	gematigde huurprijs- ontwikkeling
<i>vermogens- vorming</i>	door waarde- stijging en sparen	door sparen	afwezig
<i>vermogens- risico</i>	aanwezig	beperkt	nihil
<i>onderhouds- risico</i>	aanwezig	beperkt	nihil
<i>vrijheid</i>	groot	enigszins beperkt	beperkt

Sociaal-democratie en corporaties: een scheiding der geesten?

In politieke kringen – en niet het minst in de PvdA – is de laatste jaren het beeld opgeroepen van corporaties die zich los hebben gemaakt van hun oorspronkelijke doelstelling en zich met huid en haar hebben overgegeven aan de markt. Forse huurverhogingen en incidenten als het goklustig opereren op financiële markten en de WBL-affaire zijn daarvan het uithangbord. De mensen met een bescheiden inkomen die veroordeeld zijn tot een sociale huurwoning, betalen het gelag in de vorm van flinke huurverhogingen.

De werkelijkheid is genuanceerder. In de eerste plaats past het de politiek en in dit kader de PvdA om niet langs de eigen bijdrage aan deze ontwikkeling voorbij te gaan. Zo is onder het PvdA/CDA-kabinet een huurbeleid gevoerd dat forse jaarlijkse huurverhogingen dwingend voorschreef aan de corporaties. Het is een feit dat in de afgelopen jaren steeds meer corporaties aan de bel trokken bij de achtereenvolgende staatssecretarissen Heerma en Tommel om minder dan de voorgeschreven gemiddelde huurverhoging te hoeven doorberekenen aan hun huurders. Iets wat tot voor kort binnen de bestaande wettelijke kaders niet was toegestaan. In de tweede plaats is het zo dat veel corporaties de doelstelling van meer keuzevrijheid voor de bewoner in de praktijk waar maken. Steeds meer corporaties verkopen een deel van hun huurwoningvoorraad aan de zittende bewoners en/of nieuwkomers. Het gaat dan vaak om woningen die een zodanige huurprijs hebben dat zij niet meer toegankelijk zijn voor de primaire doelgroep. De verkoopopbrengsten worden vervolgens ingezet voor onrendabele investeringen ten behoeve van betaalbare nieuwbouw voor de lagere inkomensgroepen. Ook ontwikkelen corporaties vormen van eigen-woningbezit die specifiek bedoeld zijn voor lagere inkomensgroepen. Een goed voorbeeld is de corporatiekoopwoning van de swu in Utrecht. Deze corporatie realiseerde sociale koopwoningen waarbij het onderhoud voor de eerste tien jaar was afgekocht en in de prijs inbegrepen. Het vermogensrisico was gedekt door een verzekering.

Bovenstaande kanttekeningen maken duidelijk dat corporaties anders, maar niet minder dan vroeger invulling geven aan hun sociale doelstelling. Niet langer hanteren corporaties het aantal sociale huurwoningen in bezit als maatstaf voor hun sociale doelstelling, maar de betrokkenheid bij grote delen

van de woningvoorraad in hun werkgebied. Die betrokkenheid bij klant en stad uit zich in het aanbieden van huurwoningen in alle prijsklassen, maar ook in het realiseren van betaalbare koopwoningen, het aanbieden van onderhoudscontracten aan eigenaar-bewoners, het optreden als administrateur voor Verenigingen van Eigenaren en het investeren in de openbare ruimte. Het zou een goede zaak zijn als de PvdA bereid is corporaties als partner te zien bij het realiseren van de gewenste sociale koopsector.

De noodzaak van een sterke sociale huursector

Een sociaal-democratische volkshuisvestingsbeleid in de buurt van 2000 moet gebaseerd blijven op een erkenning van het belang van een sterke sociale huursector. De Engelse ervaringen in het post-Thatcher-tijdperk hebben zonneklaar gemaakt wat er gebeurt als er geen sterke sociale huursector meer is als contra-gewicht voor een overspannen en ineens stortende koopwoningmarkt. Het primaat van de keuzevrijheid in het plan Duivesteijn en Van der Ploeg impliceert een sterke huursector.

Het is de taak van de PvdA om daarvan werk te maken. Niet door te kiezen voor verstatelijking of neo-corporatisme, maar door de regie te voeren die de sociale huursector van een toekomst verzekert. Een interessante uitdaging is bij voorbeeld de wens van een aantal corporaties om een individueel huurbeleid te kunnen voeren. Er zijn verschillende initiatieven voor een huurbeleid waarbij rekening wordt gehouden met het inkomen van de huurder. Het gaat hier niet om inkomen-afhankelijk huren: mensen hoeven hun inkomen niet op te geven. De koppeling met het inkomen is indirect: via de Individuele Huursubsidie. Bouwvereniging St. Hippolytus uit Delft – bijvoorbeeld – kent een stelsel van markthuren. Woningen die worden be-

woond door mensen met Individuele Huursubsidie, behoren tot de zogenoemde dynamische kernvoorraad. Voor deze woningen geldt een gematigd huurbeleid. scw-Amersfoort heeft vergelijkbare plannen. Als een woning op basis van de verhouding prijs/kwaliteit in aanmerking komt voor forse huurverhoging, blijft deze voor een woning waar iemand woont met Individuele Huursubsidie beperkt tot de gemiddelde huurverhoging.

Het is aan de PvdA om hierover op landelijk en lokaal niveau met corporaties van gedachten te wisselen en een huurbeleid mogelijk te maken dat meer rekening houdt met de portemonnee van de individuele huurder. Het spreekt voor zich dat ook het waarborgen van een goed systeem van Individuele Huursubsidie daarin past.

Tot slot

Het plan van Duivesteijn en Van der Ploeg is te prijzen voor het feit dat het aantoont dat men – meer dan voorheen – binnen de PvdA oog heeft voor maatschappelijke processen. Ook de sloop van heilige huisjes – zoals de verabsolutering van het huren – in het sociaal-democratisch volkshuisvestingsbeleid geeft aan dat men de tekenen des tijds verstaat. In de Woningwet van 1901 staat dat de volkshuisvesting moet voorzien in de huisvesting van mensen die daar zelf niet in kunnen voorzien. Misschien is het plan van Duivesteijn en Van der Ploeg een goede opmaat voor de Woningwet van 2001 waarin staat dat volkshuisvesting moet voorzien in het stimuleren van de mogelijkheden van mensen om zelf in hun huisvesting te voorzien. Voor corporaties is daarbij nog steeds een belangrijke plaats weggelegd. Niet meer primair door het fungeren als eigenaar van woningen, maar door het betrokken zijn bij de gehele woningvoorraad.