

De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties?

Vincent Gruis

22 september 2018

Dit essay gaat in op de vraag hoe toekomstbestendig de herziene Woningwet voor het maatschappelijk presteren van woningcorporaties. Deze vraag is meegegeven door Aedes en het essay is bedoeld ter ondersteuning van de Commissie van Bochove die in opdracht van Aedes de herziene Woningwet evalueert. Het essay gaat eerst kort in op de achtergrond van de herziening van de Woningwet en met name op de aan de herziening gerelateerde verandering van de activiteiten van corporaties op de woningmarkt. Vervolgens worden enkele neveneffecten behandeld, die elk tot een vraag leiden over verruiming van de mogelijkheden voor de corporatiesector binnen de Woningwet. Daarbij worden ook enkele mogelijke oplossingsrichtingen geschetst waarbij corporaties een rol spelen bij het mitigeren van de neveneffecten.

Achtergrond

In 2015 is de Woningwet na een lang voorbereidingstraject herzien. De wortels daarvan kunnen nog teruggevonden worden in de Nota Mensen, Wensen, Wonen (Remkes en Pronk, 2001), waarin gepleit werd voor de invoering van een nieuwe Woonwet, maar misschien nog wel explicieter in de voorafgaande toets door de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW-werkgroep, 1999). De MDW-werkgroep Woningcorporaties stelde met name het level-playing-field tussen corporatieactiviteiten en activiteiten van marktpartijen ter discussie. Dit werd ook onderwerp van overleg tussen de Nederlandse regering en de Europese Commissie en heeft geleid tot de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten van woningcorporaties, die uiteindelijk is verankerd in de herziene Woningwet. Mede naar aanleiding van een aantal incidenten en de daarop volgende parlementaire enquête, heeft de herziene Woningwet ook als doel gekregen te stimuleren dat corporaties zich (nog) explicieter gaan richten op de kerntaak, kort samengevat het huisvesten van mensen met lagere inkomens. Hiermee is een eind gekomen aan twee decennia van verbreding van activiteiten die na de verzelfstandiging van woningcorporaties halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw plaatsvond. De taakverbreding werd toen (uiteindelijk onder de noemer van maatschappelijk ondernemerschap) ingegeven door de unieke mogelijkheden en positie die corporaties hadden om verschil te maken en in tijden zelfs gestimuleerd door overheidsorganen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de invoering van de prestatievelden Leefbaarheid en Wonen en Zorg, het zogenaamde krachtwijkenbeleid en het WRR rapport Vertrouwen in de Buurt (WRR, 2005). Er heeft dus een flinke draai plaatsgevonden in de visie op de functie van woningcorporaties en deze draai heeft zichtbaar effect op de activiteiten die zij ondernemen.

Activiteiten

De effecten van de herziening van de Woningwet laten zich op de woningmarkt het meest duidelijk zien in de ontwikkeling van de woningvoorraad en investeringen van corporaties. Hierin zien we dat de herziening samenvalt met een aantal trendbreuken. Waar tot 2015 het aandeel duurdere huurwoningen in de corporatievoorraad structureel toenam, nam in 2016 het aandeel goedkopere en betaalbare woningen juist toe (BZK, 2018). De prognoses van corporaties geven aan dat de nieuwbouwplannen van corporaties zich sterker richten op het segment betaalbare woningen (tot de aftoppingsgrens) in plaats van duurdere huurwoningen (BZK, 2018, ABF 2018). De productie van koopwoningen door corporaties nam sinds de crisis al af en deze dalende trend heeft zich doorgezet na de herziening van de Woningwet, terwijl we op de hele markt juist een stijging van de nieuwbouw van koopwoningen waarnemen. Daarbij komt dat in 2016 de huurstijging van corporatiewoningen voor het eerst sinds jaren weer lager was dan die van particuliere huurwoningen (BZK, 2017), wat een teken is dat de betaalbaarheid van de voorraad nog meer een prioriteit is geworden van corporaties. In 2016 is het op macroniveau ook gelukt om 95% van de woningen passend toe te wijzen - in 2014 was dit nog 68% (BZK, 2018).

De herziening van de Woningwet had uiteraard niet alleen betrekking op de activiteiten op de woningmarkt. Het had ook betrekking op een aantal activiteiten buiten de directe woonvoorziening, die enkele van de incidenten veroorzaakten die aanleiding waren voor de parlementaire enquête. Sinds deze enquête hebben zich geen incidenten van een dergelijke omvang voorgedaan. In onderzoek van Nieboer en Gruis (2014) hadden corporaties al aangegeven, ook ruim voor de herziening van de woningwet, minder prioriteit te geven aan investeringen buiten het fysieke woondomein. In prognoses geven corporaties desalniettemin aan ruim 200 miljoen euro per jaar uit te geven aan leefbaarheidsactiviteiten binnen de DAEB tak (ABF, 2018), waarmee leefbaarheid als prestatieveld niet uit het oog verloren lijkt.

Als we kijken naar ontwikkelingen in de activiteiten van corporaties, kunnen we vaststellen dat deze in lijn zijn met het doel 'terug naar de kerntaak' van de herziening. Deze ontwikkelingen brengen evenwel ook een aantal neveneffecten met zich mee, die vragen oproepen over de rol en mogelijkheden van corporaties.

Segregatie

Volkshuisvesters en sociaal geïnteresseerden wijzen vaak op gevaren van sectorale en ruimtelijke concentratie van kansarmen in bepaalde segmenten van de woningmarkt. Sectorale segregatie vindt al jaren plaats. In 2009 was zo'n 30% van de huishoudens in corporatiewoningen geen onderdeel van de 'formele' doelgroep qua inkomen - in 2015 was dit nog maar zo'n 20% (BZK, 2017). Dit aandeel zal naar verwachting versneld afnemen door de concentratie op betaalbare woningen in combinatie met passend toewijzen in de corporatiesector. Dit gaat ook gepaard met ruimtelijke segregatie, zoals onder meer blijkt uit een analyse van Musterd (2014; zie ook Van Gent e.a., 2014), waaruit blijkt dat in bepaalde wijken in Amsterdam een toenemende concentratie van mensen met lagere inkomens plaatsvindt.

Sectorale segregatie kan het gevaar van stigmatisering van groepen met zich meebrengen ("Je woont in een corporatiewoning, dus je bent (kans)arm"). Dit gevaar is in de Nederland echter nog niet groot, zowel vanwege het grote aandeel huishoudens dat in de corporatiesector woont (30%) als het feit dat ook in de andere sectoren significante aantallen huishoudens met lagere inkomens gehuisvest zijn.

Ruimtelijke segregatie kan op wijk- en blokniveau wel stigmatisering met zich meebrengen en concentratie van sociaal-economische problemen veroorzaken. Het herstructureringsbeleid, als onderdeel van het voormalige stedelijke vernieuwingsbeleid, had als één van de belangrijke doelen om juist dit te voorkomen, onder meer door de differentiatie in de woningvoorraad in bestaande wijken te vergroten. Juist corporaties hadden hier een belangrijke rol in, zowel vanwege hun bezit in deze wijken als vanwege hun belang en mogelijkheden om in herdifferentiatie van het bezit te investeren. Met de herziening is dit veel lastiger geworden. Overigens niet zozeer omdat het formeel niet mag (corporaties mogen nog steeds investeren in niet-DAEB), maar wel omdat het sterk ontmoedigd wordt door de governance (markttoets), retoriek (terug naar de kerntaak) en de hoogte van de rendementseis bij de formele rendementstoets voor niet-DAEB investeringen.

Het is de vraag of het op langere termijn houdbaar is corporaties te ontmoedigen in herdifferentiatie van de woningvoorraad te investeren, indien de ruimtelijke concentratie versneld gaat toenemen als gevolg van de herziening en daarmee samenhangende toewijzingsvoorwaarden.

Indien herdifferentiatie en daarmee gepaard gaande investeringen in duurdere huurwoningen in kwetsbare wijken maatschappelijk gewenst worden geacht en marktpartijen deze vraag niet oppakken, vanwege het voor hen te hoge risicoprofiel of te lage rendement, is er in de geest van de Europese regelgeving niets op tegen om die nieuwbouw onder te brengen in de DAEB-tak van corporaties, eventueel voor een beperkte periode van 5 jaar. Na die periode kan opnieuw worden bezien of handhaving van de tijdelijke ophoging gewenst is, of dat ook commerciële partijen inmiddels bereid zijn om te investeren in dat segment en dat gebied (zie ook Gruis en Van Os, 2017).

Middeninkomens

In verband met de herziening wordt vaak gewezen op de slechtere positie van middeninkomens op de woningmarkt. Als we kijken naar de toewijzingen, zien we dat woningcorporaties in 2016 maar marginaal (4%) woningen toewezen aan huishoudens met een inkomen hoger dan 35.739,- euro. Dit is niet anders dan in 2014 en wettelijk is er ruimte is om een groter deel (tot 20%) toe te wijzen aan deze huishoudens. Dat deze verhueringen niet plaatsvinden, is dus geen direct effect van de herziening. Indirect zou het wel een effect kunnen zijn, door de focus op betaalbare woningen (onder de aftoppingsgrens) in combinatie met de regels voor passend toewijzen. In termen van slaagkansen constateert BZK (2017) op basis van het WoON-onderzoek overigens dat er op landelijk niveau bezien weinig verschillen zijn in de kans om een nieuwe woning te vinden onder verhuisgeneigden tussen de doelgroep van corporaties, middeninkomens en hogere inkomensgroepen. Vast staat evengoed dat woningcorporaties veel minder nieuwe woningen voor middeninkomens ontwikkelen. We zien wel een stijging aan woningen in de particuliere huursector, maar de vraag is of deze voor huishoudens met lagere middeninkomens betaalbaar zijn. In een krappe woningmarkt, met een grote druk op de koopmarkt (hoge prijzen, lage doorstroming) én de betaalbare huurvoorraad, kunnen middeninkomens dus wel zeker (steeds verder) tussen wal en schip geraken (zie ook Kromhout e.a. 2010).

Dit roept de vraag op of er niet ook een taak moet worden gedefinieerd voor de huisvesting van (lagere) middeninkomens door woningcorporaties, zeker als alternatieven vanuit de particuliere sector uitblijven of onvoldoende soelaas bieden.

Een dergelijke taakstelling zal ook gepaard moeten gaan met faciliterend beleid en regelgeving. In specifieke aandachtsgebieden kan eenzelfde suggestie worden gevolgd als hiervoor is gedaan voor het vergroten van de mogelijkheden om te investeren in herdifferentiatie van de woningvoorraad. Indien het maatschappelijk gewenst wordt geacht om nog meer investeringen voor lagere middeninkomens mogelijk te maken, kan gedacht worden aan een soepelere rendementstoets voor niet-DAEB investeringen, het creëren van een stimuleringsfonds voor de bouw van woningen voor lagere middeninkomens (wellicht met financiering van de Europese Investeringsbank) en het verhogen van de DAEB-grens in bepaalde woningmarktgebieden, of toe te staan dat woningcorporaties (in bepaalde marktgebieden) een (klein) percentage woningen met een huur boven de liberalisatiegrens in de DAEB-tak mogen hebben, uiteraard met passende toewijzingsnormen (zie ook Boelhouwer e.a., 2014).

Prijsbeleid

De toegenomen focus op het voorzien in betaalbare woningen en passend toewijzen, in combinatie met de wens tot optimalisatie van huurinkomsten, kan leiden tot een concentratie van woningen met een prijs tot de aftoppingsgrens, ongeacht de kwaliteit van deze woningen. Dit kan vervolgens weer leiden tot afname van doorstroming binnen en uit de sociale huursector. Daarbij komt dat het overgrote deel (90% in 2015; BZK, 2017) van de toewijzingen aan huishoudens met recht op huurtoeslag plaatsvindt aan mensen die jonger zijn dan 65 jaar. Aannemende dat een flink deel van deze mensen nog perspectief heeft op een positieve inkomstenontwikkeling, kan dit op termijn weer leiden tot scheefwonen. Ten slotte kan het remmend werken op duurzaamheidsinvesteringen, vanwege belemmeringen om investeringen in woningen (deels) te compenseren met een huurverhoging (zie ook Platform31, 2017).

De vraag is hoe corporaties de mogelijkheid kan worden geboden om een meer gedifferentieerd prijsbeleid te volgen waarbij de huur is afgestemd op de kwaliteit van de woningen en de draagkracht van de bewoners.

Hierbij ligt het voor de hand om terug te grijpen op eerder geformuleerde ideeën in bijvoorbeeld Wonen 4.0 om de mogelijkheden te vergroten een inkomensafhankelijk huurbeleid te volgen, waarbij eventueel ook regionale verschillen in acht genomen kunnen worden bij het vaststellen van de aftoppingsgrenzen.

Wooncoöperaties

Eén van de doelen van de herziening was een wettelijke basis te bieden aan de vorming van wooncoöperaties. Hoewel hier formeel geen taak ligt voor woningcorporaties, zijn lagere inkomens in de bestaande voorraad wel afhankelijk van de medewerking door woningcorporaties en is in de Woningwet geregeld dat bewoners van corporatiewoningen onder voorwaarden een voorstel mogen doen om hun woningen in een wooncoöperatie te gaan beheren. De vorming van wooncoöperaties heeft sindsdien nog geen grote vlucht genomen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te merken, waarvan er veel buiten de herziene Woningwet liggen. Zo is het de vraag hoeveel huurders daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in de vorming van een wooncoöperatie en voor de huurders die erin geïnteresseerd zijn blijkt het onder meer lastig om de financiering rond te krijgen (mede omdat de Nederlandse hypotheekverstrekkers niet bekend zijn met deze vorm). In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' is aangekondigd dat onderzocht zal worden hoe de mogelijkheden voor de leden van de wooncoöperaties om de huurwoningen over te nemen kunnen worden vergroot.

De vraag is of en hoe in de Woningwet en aanpalende regelgeving de mogelijkheden voor de vorming van wooncoöperaties nog verder kan worden vergroot.

Voor woningcorporaties zijn er een aantal zorgen die hen ervan kunnen weerhouden om de vorming van wooncoöperaties te stimuleren. Eén zorg is of de woningen duurzaam beschikbaar blijven voor lagere inkomensgroepen. Een andere zorg is dat het kan leiden tot weglekken van vermogen omdat de bewoners niet de marktprijs kunnen of willen betalen. De vorming van een beheercoöperatie, zonder overdracht van eigendom, is uiteraard al een alternatief binnen de Woningwet, maar voor veel bewoners die streven naar de vorming van een wooncoöperatie is juist het eigendom een belangrijke motivatie. De Woningwet zou een rol kunnen spelen in het verruimen van de mogelijkheden door de ondersteuning van wooncoöperaties, onder voorwaarden, ook als DAEB activiteit voor corporaties aan te merken. Daarbij zou de corporatie eigendomsrechten kunnen delen met de bewoners, wat het ook mogelijk maakt om een rol te spelen bij de financiering. Hierbij kan ook gedacht worden aan collectieve varianten van Koopgarant constructies, waarbij bewoners onder de marktwaarde kunnen kopen met een terugkoopoptie door de corporatie.

Tot slot

In dit essay zijn enkele neveneffecten besproken van de verandering in activiteiten van corporaties die gerelateerd zijn aan de herziening van de Woningwet. Of corporaties een rol hebben bij het corrigeren van deze neveneffecten is sterk afhankelijk van de vigerende taakopvatting van woningcorporaties. Naar breedte kunnen we onderscheiden: 1) de corporatie als huisvester van mensen die moeilijk op eigen kracht in woonruimte kunnen voorzien, met name vanwege hun lagere inkomen; 2) de corporatie als instituut dat is opgericht om marktimperfecties en ongewenste effecten van marktwerking tegen te gaan, en 3) maatschappelijke ondernemingen die vanuit eigen kernactiviteiten streven naar het vervullen van (aan het wonen gerelateerde) opgaven in de maatschappij die niet of te beperkt door andere organisaties (alleen kunnen) worden opgepakt (Gruis, 2012). Het is duidelijk dat met de herziening van de Woningwet de 1^e taakopvatting is benadrukt, mede als reactie op een langjarige beweging richting de 3^e taakopvatting. Wellicht wordt de tijd rijp voor een beweging richting de 2^e taakopvatting. Vanuit de hierboven besproken neveneffecten zou dit sterk overwogen moeten worden. Corporaties zullen in de huidige context terughoudend zijn om te werken aan herdifferentiatie van woonwijken. Het valt sterk te betwijfelen of marktpartijen op grote schaal prioriteit gaan leggen bij huisvesting voor lagere middeninkomens. Een sociale huurmarkt waarin elke woning dezelfde prijs heeft, ongeacht kwaliteit en locatie, zal niet bevorderend zijn voor de doorstroming, waardoor nieuwe toetreders tot de sociale huurmarkt worden belemmerd. En voor vorming van wooncoöperaties door lage inkomensgroepen kunnen we niet zonder ruimere mogelijkheden en stimulansen voor woningcorporaties om daaraan mee te werken. De recente geschiedenis heeft uitgewezen dat een duidelijke taakafbakening voor corporaties nodig is, maar er is nu toch een net iets te strak keurslijf.

Bronnen

- Boelhouwer, P., Elsinga, M., Gruis, V., Priemus, H., Schaar, J. van der & Thomsen, A., 2014, Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland, Delft, OTB.
- BZK, 2017, De Staat van de Volkshuisvesting 2017, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK, 2018, De Staat van de Volkshuisvesting 2018, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Gent, W. van, Musterd, S. & Veldhuizen, E., 2014, De ongedeelde stad onder druk; de veranderende geografie van armoede in Amsterdam, 2004-2012. In: L Michon & J Slot (Red.), Armoede in Amsterdam; Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede (pp. 47-57). Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Amsterdam.
- Gruis, V. 2012, De Werkbare Woonmaatschappij, Delft, TU Delft.
- Gruis, V. & Os, P. van, 2017, Verruim de DAEB-grenzen tijdelijk in herstructureringswijken!, <https://www.platform31.nl/blogs/blogs-platform31/verruim-de-daeb-grenzen-tijdelijk-in-herstructureringswijken>.
- Kromhout, S., Smeulders, E. & Scheele-Goedhart, J., 2010, Tussen wal en schip; twee deelstudies naar de gevolgen van de 90% norm, Amsterdam, RIGO Research en Advies BV.
- MDW-werkgroep Woningcorporaties, 1999, Tussen Vangnet en Vrijhandel.
- Musterd, S., 2014, Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467-484.
- Nieboer, N. & Gruis, V., 2014, Shifting back-changing organisational strategies in Dutch social housing, *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(1), 1-13.
- Platform31, 2017, Lokale effecten Woningwet – Quicksan, Den Haag, Platform31.
- WRR, 2005, Vertrouwen in de buurt, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Remkes, J. & Pronk J., 2001, Mensen, wensen, wonen, Den Haag, Ministerie van VROM.