

De koopwoning bereikbaar

EEN **sociale** koopsector voor lagere inkomens

Tweede Kamerfractie PvdA

Den Haag, 17 juni 1996

Adri Duijvesteyn

Rick van der Ploeg

Inhoudsopgave

Voorwoord, huur of koop, een elgen keuzel	5
Verantwoording	7
Van 1901 naar 2001	11
Van goedkoop naar duur huurland in 2001	15
Op zoek naar een derde weg binnen de volkshuisvesting 2001	23
Kan Koop Kwaliteit Krijgen	31
Een sociale koopsector	37
Sociale koopwoning toegankelijk voor lagere inkomens	51
Rijk, gemeenten en woningcorporaties bouwen aan de sociale koopsector	70
De proef op de som	77
Een sterke sociale huursector	81
Verkoop maakt geld vrij voor sociaal volkshuisvestingsbeleid na 2001	87
Een Nationaal Volkshuisvestingsfonds	93
Voorstel tot uitwerking	97
Bijlagen	101

Huur of koop, een eigen keus!

- Een van de uitgangspunten van de sociaal-democratie is de emancipatie van burgers. Wie geen tweede rangs burgers wil moet opkomen voor goed wonen, goed onderwijs en het recht op werk. Daarbinnen gaat het ook op het recht van medezeggenschap binnen de woningcorporatie, de scholen en op het werk.
- De sociaal democratie gaat daarmee uit van zelfstandige mensen die náást elkaar willen staan. Solidariteit dus! Wij staan voor een samenleving die iedere burger serieus neemt. Ook zij die om wat voor reden dan ook in de knel zijn gekomen.
- De samenleving verandert, ook binnen de volkshuisvesting. Wij zien dat steeds meer burgers zelf invloed willen uitoefenen aan de vormgeving van het wonen. Dat uit zich ook in een voorkeur voor velen voor koop boven huur. De PvdA julcht dit toe. Lager inkomensgroepen hebben deze mogelijkheden als gevolg van de inrichting van ons volkshuisvestingsstelsel minder. Zo dreigt de scheiding huur en koop ook een scheiding tussen inkomensgroepen te worden. Dat is niet juist!
- Daarom heeft de fractie van de PvdA de mogelijkheden om ook voor lagere inkomensgroepen een woning te kopen verkend. Daarbij moet voorkomen worden dat zekerheden moeten worden ingeruild voor onzekerheden. Daarom heeft de fractie de waardevolle elementen van het collectieve van de sociale huursector en het strikt individuele van de koopsector gecombineerd in een sociale koopsector, waarin aan lagere inkomensgroepen een zekere beschutting wordt geboden.

- Een kwantitatieve verandering van de sociale huursector mag echter niet betekenen dat de kwaliteit ervan vermindert. De PvdA wil dan ook de vrijkomende financiële middelen van de verkoop van huurwoningen opnieuw investeren in de volkshuisvesting. In het bijzonder gaat het daarbij om nieuwe investeringen in de leefbaarheid maar ook om de betaalbare sociale huurwoningen. Dit komt steeds meer in de knel. Door de leefbaarheid en betaalbaarheid centraal te stellen is er voor hen die kiezen voor een huurwoning ook sprake van een duurzame keus.
- Een sociale huursector en een sociale koopsector naast elkaar is een pleidooi voor een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid waarin de burger zelf uitmaakt wat goed voor hem of haar is. Het is een combinatie van de emancipatie van de burger en solidariteit naar hen toe die niet zelf volledig zelfstandig kunnen voorzien, of dit nu koop of huur is, in de eigen huisvesting.
- Graag nodig ik iedereen die dat wil uit om te reageren op het gedachtengoed in deze nota. De fractie kijkt er naar uit om op basis hiervan bij de begrotingsbehandeling van volkshuisvesting voor 1996 definitieve voorstellen te doen aan de Tweede Kamer en aan de Regering. Wij zullen uw reactie er graag bij betrekken.



Jacques Wallage, fractievoorzitter Tweede Kamerfractie van de PvdA

Verantwoording

- Aandacht voor het wonen is een steeds terugkerend thema in de geschiedenis van de SDAP en de PvdA. Zij leverden meerdere malen bijdragen die een nieuwe wending gaven aan het volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Daarbij ging het om het recht op huisvesting, het uitbannen van krotten en sloppen, de bestrijding van de woningnood en de aanpak van de stadsvernieuwing.
- Inzet was steeds, en is ook nu een waardig, zeker en betaalbaar wonen met daarbij de zorg om de relatie tussen de individuele woning, de buurt en de stad. Het wonen als bouwsteen van de ongedeelde stad.
- Vanaf het begin van deze eeuw was de sociale huursector in dit streven een belangrijk instrument. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is deze sterk in omvang toegenomen. Van 12% van de totale woningvoorraad in 1947 naar 38% in 1995. Het is een unieke voorzlening, die zowel voor lagere- als middeninkomens openstond en daarmee geenszins het stigma droeg dat 'social housing' in Engeland en de Verenigde Staten heeft.
- Een ander instrument is de bevordering van het eigen woningbezit. Met name vanaf de jaren vijftig is er een 'beleid op afstand' gevoerd in de vorm van een gunstig fiscaal regime. Ook hier is er sprake van een succesvol beleid. Was in 1947 het aandeel van de eigen woning in de totale woningvoorraad nog slechts 28%, in 1985 bedroeg dit 43% en in 1995 48%.

- De geschetste ontwikkelingen van de sociale huursector en het eigen woningbezit hebben zich grotendeels gescheiden van elkaar voltrokken. In de beleidsontwikkeling is meerdere malen geconstateerd dat de aansluiting tussen beide sectoren stroef is en met name dat koopwoningen voor lagere inkomensgroepen moeilijk bereikbaar zijn. Een aantal initiatieven zijn ondernomen om hier iets aan te doen. Hierbij kan gedacht worden aan de plannen uit 1957 voor de NV Bouwkas van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, en ook aan de Nota huur- en subsidiebeleid van Minister Gruijters en de Staatssecretarissen van Dam en Schaefer uit 1974. In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig houdt de staatssecretaris een pleidooi om bij de verkoop van woningwetwoningen voorrang te geven aan de lagere inkomensgroepen. In de praktijk is van dit voornemen weinig terecht gekomen.
- Onlangs zijn de laatste regelingen die het lagere inkomensgroepen mogelijk maakten een koopwoning te kopen afgeschaft (premiekoop-A). Nu is er geen algemene regeling meer, terwijl het vraagstuk van de stroeve aansluiting van de koop- en huursector, met name voor de laagste inkomens, nog altijd bestaat. In zekere zin was het lange tijd een verborgen probleem: de sociale huursector bezat voldoende (financiële) voordelen om in haar eigen recht aantrekkelijk te zijn. Er was voor veel huurders weinig aanleiding om koop te overwegen.
- De kwestie is echter in de afgelopen jaren extra pregnant geworden, als gevolg van de stelselwijziging van de volkshuisvesting. De Tweede-Kamerfractie van de PvdA heeft in deze Kabinetsperiode de volkshuisvesting opnieuw op de politieke agenda geplaatst. De reden hiervoor ligt in het feit dat in de vorige Kabinetsperiode de stelselwijziging van de volkshuisvesting onvoldoende evenwichtig is uitgewerkt. In het nieuwe stelsel dreigt keer op keer het gevaar van 'meer markt, minder overheid'. Echter, daar waar de markt regisseur, uitvoerder en controleur is, is de kans groot dat het beleid en de praktijk onevenwichtig worden. In de volkshuisvesting lijkt dit risico aanwezig. De Rijks- en Gemeentelijke Overheden zijn op afstand geplaatst. De huurders hebben minder invloed dan ooit. De betaalbaarheid van het wonen is onzeker.

- Betaalbare nieuwbouw is geen vanzelfsprekendheid meer maar een resultaat van onderhandelingen tussen sociale verhuurders, gemeentebestuurders en grondeigenaren. Door een toenemende sociaal-economische selectie binnen de volkshuisvesting dreigt er in de steden een ruimtelijke segregatie te ontstaan.
- De sociale huursector verliest hierdoor zijn aantrekkelijkheid. Het straffe huurbeleid, een gunstig fiscaal beleid en een lage rente zijn dan ook voor veel huurders aanleiding een overstap te overwegen naar een koopwoning. Lagere Inkomensgroepen zijn echter in dezelfde mate als voorheen van deze keuzemogelijkheid uitgesloten. Zij komen steeds meer in een fuik terecht: huren wordt almaar duurder en kopen blijft onbereikbaar.
- De PvdA wil opnieuw, en nu werkend op basis van een herzien stelsel, een serieuze poging ondernemen om de koopwoning ook voor lager betaalden mogelijk te maken. Het is niet alleen een uitdagende gedachte maar ook dringend gewenst om te komen tot de opheffing van de sterke scheiding in de Nederlandse volkshuisvesting tussen huur waarbij alles 'collectief' en koop waarbij alles 'individueel' is. Het is bovendien fascinerend om na te gaan in hoeverre de voordelen van beide vormen kunnen worden gecombineerd ten behoeve van de oprichting van een derde weg: een sociale koopsector.
- In de nota 'De koopwoning bereikbaar' laat de PvdA zich inspireren door de oorsprong van de sociale volkshuisvesting in Nederland. Een periode waarin verenigingen het initiatief namen om te voorzien in een goede en betaalbare huisvesting van lagere inkomens.

- De nota geeft een pleidooi om een sociale koopsector op te richten waarin huurders (de toekomstige kopers) het initiatief in eigen hand nemen om samen met anderen inhoud te geven aan een volkshuisvestingsbeleid waarin er, nu ook voor lagere inkomensgroepen, een recht ontstaat te kiezen tussen een huur- of een koopwoning. Tegelijkertijd is het een pleidooi voor een sterke huursector waarin waardigheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid onveranderd uitgangspunten zijn binnen een ongedeelde stad.
- Op basis van de uitgangspunten van de opstellers van deze nota heeft Marja Elsinga van het OTB-Delft een verkenning gedaan aan de hand van enkele rekenvoorbeelden van de mogelijke financiële effecten van de gepresenteerde instrumenten voor een sociale koopwoning. Deze bijlage vormt een geheel met deze nota. Jaap Huurman-Sobczak was naast andere adviseurs betrokken bij de ontwikkeling van de nota.

Adri Dulvesteijn

Rick van der Ploeg

Den Haag, 17 juni 1996.

Volkshuisvesting in verandering

- 1901 is een historisch jaar in de geschiedenis van de volkshuisvesting. Op 22 juni van dat jaar werd de Woningwet afgekondigd. Met de aanvaarding van deze wet erkende de Rijksoverheid de zorg voor de 'verbetering der volkshuisvesting'. Het werd het officiële begin van een strijd tegen de 'krotten en sloppen'. Het legde de basis voor de sociale woningbouw, zorgde voor een krachtig wederopbouwprogramma en bracht met een krachtig stadsvernieuwingsbeleid de revitalisering van de steden op gang. Het was een sterk sociaal geïnspireerd beleid waarin de overheid optrad als regisseur en belangrijke kapitaalverschaffer, terwijl de 'toegelaten instelling' (de woningbouwvereniging) op grond van de Woningwet de feitelijke realisering ter hand nam.
- De Woningwet leidde niet alleen tot een kwalitatief goede huisvesting van lagere inkomens maar het genereerde ook een indrukwekkende architectuurgeschiedenis: van Amsterdamse School, Nieuwe Zakelijkheid, Delftse School, tot aan de huidige generatie 'jonge' architecten. Dit alles bracht de Nederlandse volkshuisvesting internationale waardering.
- De Nederlandse overheid investeerde sinds 1901 miljarden guldens in de totstandkoming van een omvangrijke sociale huursector. Door deze subsidiestroom en een sterk centraal gereguleerd huurprijsbeleid was er sprake van relatief lage huren voor vaak markante woningen; huren die niet direct een relatie hadden met de kostprijs van een woning en al zeker niet met een mogelijke vraagprijs in de markt.

- Vanaf 1986 kwam het volkshuisvestingsbeleid en vooral ook de uitvoeringspraktijk in volle omvang ter discussie te staan. De parlementaire bouwenquête was aanleiding tot een fundamentele herbezinning. In antwoord hierop stelde de staatssecretaris van Volkshuisvesting drs. E. Heerma in 1989 met de nota *Van Bouwen Naar Wonen, Volkshuisvesting in de negentiger jaren* een ingrijpende stelselherziening voor. De Tweede Kamer aanvaardde in 1990 deze nota-Heerma.
- De stelselwijziging heeft de Nederlandse volkshuisvesting sterk veranderd. De volkshuisvesting is meer marktconform geworden, waarbij de collectieve lasten zijn verschoven naar de individuele burgers (huurders). Daarbij zouden de laagste inkomens zoveel mogelijk ontzien moeten worden met behulp van het recht op Individuele huursubsidie (IHS). De gezamenlijke inspanningen van de Nederlandse burgers voor de volkshuisvesting zijn vervangen door een opgelegde solidariteit van 'huurders voor huurders'. Dat wil zeggen dat van huurders in de sociale huursector een extra financiële inspanning wordt gevraagd voor de activiteiten die de verhuurder 'in het belang van de volkshuisvesting' verricht. De introductie van de huursombenadering geven de verhuurder een grote vrijheid om de huurprijzen aan te passen aan de (on)mogelijkheden van specifieke woningmarkten. Een ruimere toepassing van de huurharmonisatie maakt dat de voorraad betaalbare huurwoningen snel in aantal zal afnemen.
- De voornemens tot nieuwbouw, verbetering van de bestaande woningvoorraad, sloop en herstructurering dragen ertoe bij dat de huren verder in prijs zullen toenemen.
- Ondanks de Individuele huursubsidie komt de betaalbaarheid van de sociale huursector hierdoor sterk onder druk te staan. De ergernis hierover neemt steeds grotere vormen aan.

Risico's van onbetaalbare huren

Met de aanvaarding van de nota Heerma in 1990 is de weg ingeslagen naar een marktconform huurprijsbeleid waarbij de laagste inkomens zoveel mogelijk worden ontzien voor het recht op individuele huursubsidie. Deze beide ontwikkelingen hebben een sterk opwaartse druk veroorzaakt op de huurprijzen in Nederland. De betaalbare woningvoorraad neemt in hoog tempo af, het percentage duurere huurwoningen stijgt spectaculair. Omdat de verhuurder in beginsel vrij staat om zelf zijn huurprijsbeleid te bepalen is het risico niet ondenkbaar dat de voorraad betaalbare huurwoningen in omvang drastisch zal afnemen. Deze ontwikkeling wordt nog slechts tegengegaan door het maken van 'prestatie-afspraken' op vrijwillige basis over de kernvoorraad tussen gemeenten en sociale verhuurders. Het effect ervan is thans nog ongewis.

De opwaartse druk van de huren zal op korte termijn niet verminderen, integendeel, de Nationale Woningraad en de NCIV koepel voor woningcorporaties achten op grond van het huurtoeslagbesluit tot 2010 een gemiddelde huurverhoging van tenminste 3,8% noodzakelijk: een stijging van 75% binnen 15 jaar. Gelet op de ervaringen van de laatste vijf jaar moet worden betwijfeld dat de inkomensontwikkeling zodanig is dat deze stijging door de verhuurders met een laag inkomen kan worden opgevangen. Een onvermijdelijk gevolg zal zijn dat zelfs de goedkoopste woning na het jaar 2000 alleen nog maar bereikbaar is met individuele huursubsidie (IHS). De Rijksoverheid staat voor de moeilijke en dure opdracht dit te voorkomen en een toename van de IHS-uitgaven op te vangen.

Koopquote - Huurquote

- 'Het stimuleren van het eigen woningbezit heeft een belangrijke plaats (...). Dit geeft de overheid niet zozeer vorm door het vergroten van de (financiële) steun aan de koopsector, maar door het verminderen van de (financiële) steun aan de huursector' (Elsinga 1995).
- Het verschil van de netto koopquote (het deel van het inkomen dat de koper betaalt voor de woning) en de netto huurquote (het deel dat huurder van het inkomen betaalt aan huur) is hieruit voor een belangrijk deel te verklaren.
- De laagste inkomens hebben percentageel de hoogste woonlasten!
- Bron: Volkshuisvesting in cijfers 1995, Ministerie van VROM

