

Volkshuisvesting Monitor 1997-1998



Deze publicatie kwam tot stand in opdracht van
KPMG Branchegroep Woningcorporaties
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Tweede druk, oktober 1998
© 1998, ten Hagen en Stam uitgevers, Den Haag

Op de omslag en in deze publicatie zijn foto geplaatst van de Oosterparkwijk in Groningen. Een stedenbouwkundig juweel en de woonplaats voor 10.000 'stadjers' met een bescheiden inkomen.

De wijk is geliefd en verguisd, heeft hechte sociale banden, een sterke wijkorganisatie maar kent ook agressie en veel verhuizingen. De herstructurering is urgent geworden. Een versterking van de wijk kan worden bereikt door samenvoegen van woningen, de bouw van koopwoningen, nieuwbouw voor ouderen en een actief leefbaarheidsbeleid. Voldoende middelen is het grote probleem.

De onlangs opgerichte Socratesgroep ondersteunt de aanpak van deze wijk, als een van haar eerste projecten. De Socratesgroep is een samenwerkingsverband van twaalf over Nederland verspreide organisaties. Ze willen door hun samenwerking inhoud geven aan hun wens om bestaande verschillen in vermogen positie's en investerings- opgaven tussen corporaties op te heffen.

De **illustraties** zijn van de hand van Lex Olthof. Kenmerkend voor zijn stijl is de kunst van weglaten.

Hij brengt dit in praktijk in diverse designe lijnen voor industrieel te vervaardigen gebruiks- goederen en in compositie's. De reeks illustraties in deze publicatie zijn geïnspireerd door het schaakspel op een cartoonachtige wijze zij met minimale middelen de thema's als een clip in beeld gebracht.

Op dit moment is hij verbonden aan reclame- en adviesbureau Olthof Sens.

Fotografie omslag en foto's binnenwerk zijn van John Hogan, Groningen

Vormgeving omslag en binnenwerk:
A/Z grafische serviceburo b.v. te Den Haag

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form, by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the written permission of the publisher.

Auteursrechten voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking. De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17, auteurswet 1912 en in het K.b van 20 juni 1974 (stb 351, 1974) ex artikel 16b Auteurswet 1912 te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Correspondentie inzake overneming of reproductie te richten aan:
ten Hagen & Stam uitgevers,
Postbus 34 2501 AG Den Haag

4.3 De huurwoning verkocht?

Als het aan de Tweede-Kamerleden van de PvdA Adri Duivesteijn en Rick van der Ploeg ligt, komt een koopwoning binnenkort binnen bereik van huurders met een minimuminkomen. Tijdens de behandeling van de begroting van Volkshuisvesting zal hun voorstel om de huurders van corporatiewoningen het wettelijk recht te geven hun woning te kopen worden besproken. Het doel dat de Tweede-Kamerfractie van de PvdA daarmee voor ogen staat – koopwoningen ook voor lagere inkomens bereikbaar maken – verdient lof. De voorgestelde uitwerking in een wet bevat echter ernstige onvolkomenheden en zelfs onmogelijkheden, maar met een aantal aanpassingen zijn deze oplosbaar.

Het voorstel

In het voorstel krijgt iedere huurder van een corporatiewoning het wettelijk recht de gehuurde woning te kopen. De woning wordt verkocht tegen marktwaarde, vrij van structureel onderhoud. De kopers vormen een coöperatieve vereniging en deze – verplichte – vereniging krijgt van de corporatie een ‘bruidsschat’ van 6.500 gulden per woning voor een onderhoudsfonds. Het plan is tot in de details uitgewerkt. Zo bepaalt het gemeentebestuur de kernvoorraad in een gemeente (het deel van de goedkopere huurvoorraad dat niet voor verkoop in aanmerking komt) en kan de huurder alleen kopen als een redelijk deel van de overige huurders in een complex ook wil kopen. Om juist mensen met lagere inkomens in staat te stellen hun huurhuis te kopen, komt er in de voorgestelde wet een aantal financieringsinstrumenten. De twee belangrijkste daarvan zijn een vrijstelling van overdrachtsbelasting en een verschuiving van de Individuele Huursubsidie naar een Individuele Koopsubsidie. Daarnaast zouden spaarloonregelingen en premiespaarregelingen van werknemers kunnen worden ingezet. Volgens de initiatiefnemers kan bijna de helft van de voorraad sociale huurwoningen worden verkocht. Duivesteijn en Van der Ploeg schatten de opbrengst tussen de 30 en 50 miljard gulden. Zij beschouwen dat als ‘maatschappelijk kapitaal’, dat zij via een op te richten Nationaal Volkshuisvestingsfonds willen inzetten voor onder meer de naoorlogse stadsvernieuwing, de versterking van de huursector en een waarborgfonds voor de sociale koopsector.

Nobele doelen

De initiatiefnemers hebben verschillende redenen om de koopwoning voor lagere inkomens mogelijk te willen maken. Kort samengevat: kopers kunnen hun zelfwerkzaamheid rendabel inzetten, eigen vermogen opbouwen en hun ‘vermogen tot zelfbeschikking’ volledig gaan benutten. Als maatschappelijk rendement wordt genoemd dat koop stabiele buurten bevordert en segregatie tegengaat.



Zo op het oog nobele doelen. Bovendien hebben de middelen waarmee deze doelen worden bereikt, de charme van de eenvoud. De veronderstelling dat deze effecten ook daadwerkelijk zullen intreden, wordt echter niet onderbouwd.

Dat de sociale controle en de stabiliteit in buurten met veel koopwoningen over het algemeen groter zijn dan in buurten met voornamelijk sociale huurwoningen is niet onderbouwd. Ongetwijfeld gaat er een positief effect van uit. Maar de verpaupering van buurten waar de stadsvernieuwing zich op richt, is ondanks het grote aandeel eigen woningen toch opgetreden. Of de voordelen van toenemende stabiliteit en afnemende segregatie zich zullen realiseren, is daarmee allerminst zeker. In reacties op het voorstel wordt zelfs het tegenovergestelde gesuggereerd.

Duivesteijn en Van der Ploeg spreken de vrees uit dat bij handhaving van het huidige systeem de lagere inkomensgroepen noodgedwongen achterblijven in een duurder wordende huursector. Gevolg van uitvoering van het voorstel zou echter kunnen zijn dat, bij daling van de prijzen op de koopwoningenmarkt of stijging van de rente, de lagere inkomens noodgedwongen achterblijven in te duur gekochte woningen. Of het voordeel van individuele vermogensvorming zich zal realiseren, is daarmee ook onzeker (het geeft aan dat het kopen van een huis pas voordeel oplevert voor inkomens vanaf modaal).

Aan de gevolgen voor de sociale huisvesters van oudsher, de woningcorporaties, en voor wat er na verkoop van een gedeelte van de voorraad van de sociale huursector zal resteren, besteedt het voorstel nauwelijks aandacht. De sector doet dat uiteraard wel.

Segregatie en stigmatisering

De Nationale Woningraad (koepel van woningcorporaties) formuleert in een lijvige reactie op het voorstel een reeks van bezwaren. Er wordt gewezen op de organisatorische aardverschuiving die het voorstel behelst voor de corporaties.

Belangrijker nog is de aandacht die de Nationale Woningraad vraagt voor het onbestuurbare effect van willekeurige verkoop. Naar verwachting zullen alleen de goede (eengezins)woningen worden verkocht, waardoor de laagste inkomens achterblijven in het slechtste deel van de woningvoorraad. Dat verergert segregatie en stigmatisering van de huursector, die het voorstel juist beoogt te voorkomen. Het voorstel komt op een moment dat corporaties al grote aantallen woningen verkopen. Veel corporaties hebben een professioneel beleid ingezet om segregatie het hoofd te bieden. Eén van de maatregelen is juist een gericht verkoopbeleid. Dat verkoopbeleid wordt opgesteld in samenspraak met de gemeente en heeft naast het verbeteren van de sociale structuur als doel het versterken van de financiële positie van corporaties. De verkoopwinst wordt ingezet in het belang van de volkshuisvesting, onder andere om de aanvangshuren van nieuwe huurwoningen te drukken.

Kortom, eigenlijk niets nieuws onder de zon. Onderdelen van het voorstel kunnen ook op begrip en zelfs waardering rekenen. Zo is de overheveling van de Individuele Huursubsidie naar een Individuele Koopsubsidie positief. Ook het afschaffen van de overdrachtsbelasting verlaagt de kosten voor de koper. Een keur aan bezwaren en mogelijke voordelen dus, maar aan de meest fundamentele bezwaren gaat de sector tot nu toe grotendeels voorbij.

Fundamentele vrijheden

Kern van het voorstel is dat huurders van een woningcorporatie bij wet het recht krijgen op koop van de door hen gehuurde woning. De initiatiefnemers gaan daarmee voorbij aan het beginsel dat tegenover elk recht een verplichting staat. Het recht van een huurder tot koop brengt noodzakelijkerwijs de verplichting van de corporatie tot verkoop met zich. Een dergelijke verplichting tot afstand van eigendom is in het Nederlandse en Europese recht ongekend. De enige parallel is de Onteigeningswet, maar daarin is de verplichte afstand van eigendom aan zeer strenge voorwaarden en procedurevoorschriften gebonden. Zulke voorschriften ontbreken in het voorstel. Bovendien vindt onteigening volgens de Onteigeningswet – in overeenstemming met artikel 14 van de Grondwet – alleen plaats in het algemeen belang. Het is op zijn minst twijfelachtig of met de verkoop van sociale huurwoningen aan zittende huurders een algemeen belang wordt gediend. Als zodanig kan in elk geval niet de mogelijkheid om ‘het vermogen tot zelfbeschikking volledig te benutten’ van individuele huurders gelden. Ook in artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden wordt het eigendom met sterke waarborgen omgeven en wordt het de nationale wetgever verboden om op dat recht inbreuken te maken, tenzij bij wet en in het algemeen belang. Het voorstel gaat aan dat beginsel volledig voorbij.

Het is verbazingwekkend hoe het voorstel aan de ene kant de voordelen van het recht van eigendom – waar het de huurder betreft – bejubelt, terwijl aan de andere kant aan het verkregen recht van eigendom van de corporatie op eenvoudige wijze voorbij wordt gegaan. Ook wordt voorbijgegaan aan het in het privaatrecht fundamentele beginsel van contractvrijheid, dat vooral de vrijheid inhoudt om

sen, die ook woningen met subsidies hebben gebouwd. Zij zouden er zelfs in rechte aanspraak op kunnen maken om gelijk te worden behandeld als huurders van corporatiewoningen, zoals corporaties er aanspraak op zouden kunnen maken niet slechter te worden behandeld dan andere verhuurders.

Bij de beantwoording van de vraag welke rechtvaardiging de overheid heeft om corporaties zo te benaderen, wordt op twee aspecten gewezen. De eerste is dat corporaties Toegelaten Instellingen zijn, waarvan rechten en plichten vastgelegd zijn in de Woningwet en het Besluit beheer sociale huurwoningen. De veronderstelling is dat de overheid eenzijdig de daarin vastgelegde spelregels kan veranderen en dat corporaties vervolgens verplicht zijn naar die regels te handelen.

Het tweede aspect dat vaak wordt genoemd is dat voor de bouw exploitatiesubsidies zijn verstrekt. Dat zou voldoende rechtvaardiging zijn voor de onteigening. Het gaat om gemeenschapsgeld en er zou dus niets tegen zijn om de woningen en de reserves, te onteigenen. Dat argument snijdt geen hout. In de Nederlandse samenleving zijn talloze eigendommen (te denken valt aan universiteiten, gemeenten, ziekenhuizen, culturele instellingen en koopwoningen) uitsluitend mogelijk geworden door rijkssubsidies ter zake van de aankoop of de exploitatie. De wijze van financiering doet echter in geen van die gevallen afbreuk aan het volledige recht van eigendom van de verkrijger dat hem niet zomaar – ook niet bij wet – kan worden ontnomen.

De financiering

Het voorstel bevat als gezegd een drietal ideeën voor de financiering van het kopen in de sociale sector. Bij twee van die instrumenten moeten grote vraagtekens worden gezet.

Het kunnen aanwenden van de spaarloonregeling voor aflossing van de hypotheek lijkt een trouvaille, maar het komt ons voor dat juist de huishoudens behorend tot de doelgroep van de sociale koopsector (volgens het voorstel: huishoudens met een inkomen beneden de 35.000 gulden) zelden de voordelen van een spaarloonregeling of premiespaarregeling genieten.

Vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij koop van een voormalige huurwoning miskent dat volgens het systeem van de Wet op de Belastingen van Rechtsverkeer, waarin de verplichting tot betaling van overdrachtsbelasting is opgenomen, de *transactie* wordt belast, ongeacht de hoedanigheid van de koper. Het uitsluitend verlenen van vrijstelling van overdrachtsbelasting aan huurders van corporatiewoningen met een inkomen beneden een bepaalde grens zou, wederom, een inbreuk vormen op het gelijkheidsbeginsel. Er is geen enkele rechtvaardiging om niet ook andere kopers op een dergelijke vrijstelling recht te geven.



De oplossing

Ondanks alle bezwaren heeft het voorstel zijn positieve kanten. De bezwaren kunnen ook eenvoudig worden weggelaten. In de eerste plaats door het recht van de huurder op koop afhankelijk te laten blijven van de instemming van de eigenaar. In de tweede plaats door iedere koper vrijstelling van de overdrachtsbelasting toe te kennen. Een belangrijk onderdeel van het plan – de Individuele Koopsubsidie – blijft overeind. Het uiteindelijke doel is immers om het eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen te bevorderen. Op dat punt kunnen en willen corporaties een rol spelen. In aansluiting op de nieuwe financieringsinstrumenten kunnen corporaties op maat de risico's voor lagere inkomens beperken. Die risico's zijn de ontwikkeling van de marktprijs, de rente en het structureel onderhoud. Corporaties hebben al verschillende manieren van 'beschut kopen' ontwikkeld en er zijn interessante manieren denkbaar die door de fiscus worden geaccepteerd.

Ten slotte, de wijzigingen in het voorstel gaan uit van het vermogen van corporaties om professioneel en op eigen kracht op te treden, niet van beknotting van hun zelfstandigheid door dwingendrechtelijke regelingen. Duivesteijn en Van der Ploeg gaan uit van de zelfredzaamheid van de samenleving. Dat moet dan niet alleen gelden voor individuen, maar ook voor rechtspersonen als woningcorporaties.

