



Terugblikken in verwondering

25 jaar na de brutering is een mooi moment om terug te kijken. De vraag die Platform31 mij stelde is: hoe kijk ik met de kennis van nu naar de keuzes die destijds zijn gemaakt?¹ Bij het beantwoorden van die vraag neem ik de herijking van het beleidssysteem met Heerma's Nota Volkshuisvesting (VHV'90) in beschouwing, zonder welke de brutering er nooit was gekomen.² Herallocatie van verantwoordelijkheden dus: afbraak van het tot in detail sturende rijksbeleid; de daarbij behorende financiële ontvlechting van Rijk en 'de sector'; meer samenwerking met behoud van de sociale component; de verzelfstandiging van woningcorporaties. Het geheel ging gepaard met forse bezuinigingen op het rijksbudget.

Extern geweld

De vraag stellen is overigens beduidend makkelijker, dan deze te beantwoorden. Want wat reken je beleid toe, en wat de gewijzigde omstandigheden? Hoe beoordeel je beleid eigenlijk?

Het Volkshuisvestingsbeleid was de afgelopen 25 jaar niet constant. Nadat de implementatie van VHV'90 was voltooid, werd rond de eeuwwisseling het accent gelegd op kwaliteitsverbetering van woonwijken vanwege de stijgende welvaart, met de nieuwe sturingsvormen die bij de stedelijke vernieuwing werden geïntroduceerd. De nota Mensen, Wensen Wonen van Remkes (2000) bevatte daarvan het programma. De onderstroom van marktliberalisatie die toen al goed waarneembaar was, kreeg later momentum en zou onder minister Blok dominant worden: taakbegrenzing en krimp

van de sociale verhuur, huren op marktniveau, daarmee ook bevorderen van private investeringen in het geliberaliseerde gebied.

Niet alleen veranderde het volkshuisvestingsbeleid, de context waarin dat tot stand kwam, veranderde ook. Op demografisch gebied is er weliswaar een grote constante van ontgroening en vergrijzing, maar migratiestromen stelden ons steeds weer voor grote verrassingen. De verwachting van geleidelijke economische groei met een evenredige toename van het besteedbaar inkomen van huishoudens werd door de feiten achterhaald. In de hele periode is het netto besteedbaar inkomen van huishoudens weinig gestegen, doordat bedrijven en overheid een groter aandeel van de groei naar zich trokken, en doordat de gezinsverdunding haar deel opeiste. De inkomensongelijkheid nam niet echt toe.³ Dit is opvallend, omdat de

arbeidsmarkt ingrijpend veranderde, met een forse toename van inkomensonzekerheid. Veranderingen op de kapitaalmarkt vormden ook een belangrijke trend op de langere termijn: mede door omvangrijke besparingen, geldschepping bij de handelsbanken en het ruime monetaire beleid van de centrale banken, was het aanbod van kapitaal overvloedig. De rente daalde ongekend. Eigenwoningbezit werd daardoor aantrekkelijk en de prijzen stegen ondanks alle korte termijn fluctuaties per saldo fors, zij het begrensd door de maximum leencapaciteit van huishoudens. De hypotheekschuld groeide sterk en is – bij internationale vergelijking – hoog. Grote economische stabiliteit kende de periode na 1990 bepaald niet. Er zijn sindsdien verschillende crises geweest (de dot-com crisis van 2000, de financiële crisis van 2007/8 en de eurocrisis van 2011 bijvoorbeeld) en nu is er de coronacrisis. Deze crises hadden op de woningmarkt grote gevolgen. De bouwproductie stagneerde meer dan eens. De kooprijzen fluctueerden sterk. Deze externe factoren waren krachtiger dan welk sectorbeleid dan ook.

Volkshuisvestingsbeleid kun je nauwelijks beoordelen op de destijds beoogde effecten, hooguit kun je de vraag stellen welke bedding het bood voor intelligente reacties op veranderde omstandigheden, in het licht van het streven goed wonen voor alle huishoudens te bevorderen.

Door de oogharen...

Terugblikkend kan ik een gevoel van verwondering niet van me afzetten. Er is er veel goed gegaan. Het aantal woningen steeg in vergelijking met het aantal huishoudens. De kwaliteit van de woningen en woonbuurten steeg. Per

hoofd van de bevolking nam door de gezinsvermindering de woonconsumptie in m² extra toe. De woonlasten stegen daardoor logischerwijs, ook in verhouding tot het huishoudinkomen. De meeste mensen wonen naar tevredenheid en hebben keuze. Velen zijn de trotse eigenaar van hun woning en hebben daar ook veel voor over. Intussen is er een corporatiesector die nog steeds een tamelijk brede doelgroep kent (ruim 40 procent van het aantal huishoudens; in VHV'90 werd op 50 procent ingezet peildatum 1986) en een marktaandeel van meer dan 30 procent (incl. niet DAEB).

Er zijn ook minpunten. De groei van de woningbehoefte is onderschat en er zijn oplopende woningtekorten. Bij economisch kwetsbare bewonersgroepen leiden hoge huren en andere vaste lasten al snel tot betaalbaarheidsproblemen. Hypotheekschuld blijkt bij recessie een risico, zowel voor de huishoudens, als op macroniveau. Koopprijsstijging beperkt weer de koopstart en de uitstroom uit de gereguleerde huurmarkt. De scheiding tussen koop en huur lijkt sterker geworden. Het twee-markten probleem is door beleid versterkt: de strikte afbakening van het sociale en commerciële segment heeft niet tot de ontwikkeling van een levenskrachtig en betaalbaar middensegment geleid. We zijn hoegenaamd niet in staat geweest een balans te vinden tussen hypotheekverlening en kooprijzen. In een voorraadmarkt leidt meer en goedkoper krediet tot prijsinflatie; daar kun je niet tegenop bouwen. Fiscale steun voor eigenwoningbezit is in deze context doelmatig noch doeltreffend door de prijsopdrijvende werking ervan.

De invloed van economische conjunctuur op het woondomein is groot en vermoedelijk

toegenomen, maar middelen om negatieve effecten ervan tegen te gaan hebben we onvoldoende. Liberalisatie van (kapitaal)markten, globalisering, en verminderde bescherming door de verzorgingsstaat vergroten de onzekerheid bij huishoudens; de zekerheid van een goede woning is intussen een belangrijke voorwaarde voor economische en maatschappelijke participatie.⁴

De verzelfstandiging nader beschouwd

Terug naar de keuzes in VHV'90. Herijking van beleid was destijds noodzakelijk, vanwege de hoge budgettaire last. Het rijksbudget was als het ware de risicobuffer van de sector geworden. Dat dit veranderde, vind ik ook nu nog volkomen juist. De keuze voor verzelfstandiging van woningcorporaties was echter allerm minst vanzelfsprekend. Bij een op privatisering gericht beleid, zoals in veel andere West-Europese landen, zou grootschalige verkoop van het woningbezit aan private investeerders of aan bewoners voorop hebben gestaan, met als uitkomst een kostbaar vangnet voor sociaal zwakkeren. Decentralisatie van de sociale verhuur door overdracht van woningbezit aan gemeentelijke woningbedrijven zou een andere heilloze richting zijn geweest: in het buitenland zijn het juist de gemeenten geweest die op grote schaal hun tafelzilver hebben verkocht. Zo bleef de constitutie van de corporatiesector opmerkelijk constant: die van private instellingen binnen een *publiek* bestel, gebaseerd op een wettelijk verankerde bestemmingsplicht van het non-profit vermogen. Heerma moderniseerde dat stelsel. En die keuze zou toekomstig beleid ook in sterke mate bepalen. Die bestemmingsplicht maakte overigens de brutering mogelijk. Vermoedelijk had de brutering tot effect dat woningcorpora-

ties beter beleid ontwikkelden door de noodzaak van risicobeheersing. Zonder dat was er een sector gebleven van subsidieafhankelijke taakorganisaties.⁵

Duidelijk is dat dit hybride stelsel niet onomstreden is. Economen houden er niet van. Vastgoedontwikkelaars en -exploitanten evenmin. De liberale minister Blok wilde een forse krimp van de sociale huursector, met als belangrijk instrument de verhuurdersheffing. Maar de gewenste krimp kwam er niet. Woningcorporaties kozen voor massaal behoud van bestaand bezit en slechts beperkte (administratieve) scheiding van het sociale en het marktdeel. Wel werden de huren verhoogd, werd er fors bezuinigd op bedrijfskosten, en vielen investeringen terug. Na alle commotie over de schandalen in de sociale huursector die aanleiding vormde tot de parlementaire enquête vind ik juist de continuïteit van de corporatiesector opvallend. De Woningwet van 2015 bevat, na het rapport van de Cie Hoekstra⁶ en van de Parlementaire Enquêtecommissie⁷, zelfs dezelfde constitutie van non-profit verhuur als voorheen, al was vooral de daarop gebaseerde regelgeving extreem gedetailleerd. Er is zo een basis behouden voor sociale huisvesting, en toekomstige beleidsmakers kunnen deze met vrij simpele beleidsaanpassingen richten op beleidsopgaven die zij centraal stellen.

Deze wereld is niet de beste aller werelden. De bestemmingsplicht van het non-profit vermogen garandeert geen doeltreffende en doelmatige besteding ervan, detailregelgeving werkt verstarrend; toezicht is doorgaans repressief en kan moeilijk inspelen op gedifferentieerde markten en lokale omstandigheden. Natuurlijk zijn taakbegrenzings nodig, maar te strikte

grenzen beperken het noodzakelijke ondernemerschap en bevorderen de marktwerking niet. Bovendien blijkt de domein versmalling die zich feitelijk voordoet met taakverbreding gepaard te gaan, vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep. Er is dus behoefte aan een beter sturingsperspectief dan wettelijke regulering alleen. Dat was een van de redenen waarom ik destijds, ook in VROM-raadverband, pleitte voor een heffing waarvan de opbrengsten gebruikt kunnen worden als investeringsstimulans.⁸ De huidige heffing is echter een gedrocht, dat niet alleen een sterk regressief karakter heeft. Het beperkt te zeer de ruimte om te investeren.⁹ Bovendien leidt deze ertoe dat huurders de baten van de lage rente worden ontnomen, terwijl die wel ruimschoots toevallen aan eigenaren van grond en woningen. Contractmanagement als sturingsmethode – zoals in bijvoorbeeld de prestatieafspraken op lokaal niveau vormgegeven – heeft als zwakke steen dat die publieke doelen vaak helemaal niet scherp gespecificeerd (kunnen) zijn. De beleidssystematiek van de stedelijke vernieuwing – dat in een complex taakveld juist gezamenlijk doelzoekend gedrag en gezamenlijk programma-management beoogde – is wat mij betreft dan beter.

Verdelingsbeleid

Groei van het eigen woningbezit was in de nota VHV'90 beleidsdoel, maar vooral ook een aan inkomensstijging gerelateerde marktverwachting. Destijds was bekend dat die groei zou leiden tot een selectieve uitstroom vanuit vooral de sociale verhuur; de mogelijke ruimtelijke segregatie zou door *aanbodsdifferentiatie* tegengegaan moeten worden. In dezelfde nota werd gerept van een (fiscaal) evenwichtige behandeling van huur en koop. Dit is sindsdien

een prangend thema gebleven omdat in situaties van vraagoverschot fiscale stimulering tot prijsverhoging leidt en derhalve doeltreffend noch doelmatig is. Maar op dit punt is veel te laat en veel te weinig ingegrepen. De ontwikkeling van de koopsector als geheel (behoudens de koopstart) is eigenlijk nooit tot het beleidsdomein van de volkshuisvesting gerekend.

Het instrumentarium van verdelingsbeleid binnen de huursector is intussen een kluwen van regelgeving gebleven, waarin het lastig is een heldere ontwikkelingslijn te ontdekken. Het is door de van dag tot dag aanpassingen een zwevend stelsel gebleven zonder heldere ijkpunten ten aanzien van woonlasten, inkomen en kwaliteit. Die regelgeving is bedoeld om de zwakkere bewonersgroepen te beschermen, maar vergt van hen een grote bureaucratische competentie, terwijl de overheid met forse uitvoeringsproblemen is geconfronteerd. Zicht op het totaal effect ontbreekt. De poging het bereik van dit hele complex te beperken door een harde liberalisatiegrens in te voeren – in de hoop dat daarboven wel vrijheid ontstaat – had weer ernstige bijwerkingen. Die grens loopt immers dwars door het gebied waar de woningvraag groot is, en is een ernstige marktverstoring.

Het huurbeleid, met de rechtsbescherming tegen ontruiming en dus ook een prijsregulering ingeval van conflict, veranderde niet systematisch, wel zeer vaak in detail. Het een instrument van contractregulering, maar ook van prijsinterventie, met bijgevolg weinig flexibiliteit in de contractvormen. Woonruimteverdeling is een ingewikkelde verdeling van schaarste gebleven. De 'strijd tegen de scheefheid' was vooral een oproep aan lokale partijen

tot zorgvuldige toewijzing. Heel lang speelde het slechts een marginale rol vanwege de bredere taak die woningcorporaties in het kader van de stedelijke vernieuwing kregen. Maar van verhuisplichten of huurbelasting kwam het niet. De beleidsmakers durfden dwang niet aan. Nu is passend toewijzen een belangrijk middel om de huurtoeslag te beheersen. De huurtoeslag was bij de introductie vooral bedoeld als tijdelijk instrument met beperkte reikwijdte, om de weerstand tegen kostendekkende huren te verminderen. Het liep in de jaren zeventig uit de hand door een veel te ruime normering. In de jaren tachtig was het een onmisbaar instrument om te kunnen bezuinigen op de exploitatiesubsidies. Midden jaren negentig is de kans die er was om het instrument te hervormen niet gegrepen, en sindsdien is het hangen en wurgen tussen budgetbeheersing en sociale bescherming. Het versterkt binnen het sociale segment juist de noodzaak van huurprijsregulering en gereguleerde woningtoewijzing. In combinatie met de eis van passend toewijzen heeft het onwelkome effecten op het aanbod: dat hoopt zich qua prijs net onder de kortingsgrenzen en de liberalisatiegrens op, waardoor de relatie tussen prijs en kwaliteit steeds meer verdwijnt. Omdat de toeslag de kwaliteitsvraag stimuleert, is er op dit een bijna permanente een opwaartse druk. Het heeft door het marginale tarief negatieve effecten op de arbeidsparticipatie. Dat tenslotte bijna 1,4 miljoen huishoudens er van afhankelijk zijn, velen zelfs langdurig, is van enige afstand buiten-gewoon kwalijk. De onderliggende oorzaak is dat de huren sneller zijn gestegen dan de besteedbare huishoudinkomens. Om de opwaartse loondruk te beperken is de huurtoeslag ook als buffer ingezet.

Dat er iets moet gebeuren, is evident, maar wat? Er zijn voorstanders van een voucher systeem – een vast regionaal gedifferentieerd bedrag naar alleen inkomen – die het argument gebruiken dat daarmee de keuzevrijheid van subsidieontvangers toeneemt. Dat lijkt mij een eufemisme. Omdat de betaalde huur als subsidie-criterium verdwijnt, daalt bij gelijk budget de bijdrage per huishouden: verwatering dus. De risico's van onvoldoende goedkoop aanbod worden dan gelegd bij groepen die geen of weinig keuze hebben. Het wordt eigenlijk een instrument van inkomensondersteuning voor huurders alleen: dient dat de legitimiteit ervan? Een alternatief dat daarop lijkt is een standaard bekostiging per toeslag-ontvanger aan de woningcorporaties, die deze vervolgens kunnen toesnijden op het individuele geval. Binnen een publieke normering kunnen de sociale verhuurders hier hun zorgplicht waarmaken. Maar liever nog: bedrijf echte inkomenspolitiek! Verhoog gaandeweg het woonlastenaandeel in het minimumloon en het sociale minimum, met alle doorwerking in het loongebouw. En verlaag navenant de huurtoeslag. Stel dat je die woonlastennorm verhoogt tot 500 euro. Dan hebben de lagere inkomensgroepen weer de regie over hun budget en hebben ze inderdaad keuzevrijheid. Er blijft ook dan een veel minder kostbare kwaliteitstoeslag in het wat duurdere marktsegment over, dat meer dan nu gericht kan worden op bepaalde groepen, voor een bepaalde tijd, desgewenst door woningcorporaties. Detaileisen over woningtoewijzing kunnen vervallen. Verlaag de parallel verhuurdersheffing en gebruik het restant om investeringen te stimuleren. Verruim het werkgebied van de sociale verhuur tot stel 850 euro en schaf de splitsing in DEAB en niet DAEB af, zodat woningcorporaties

geen concurrenten worden van commerciële partijen in het marktgebied waar deze zich de facto op concentreren. Investerings in het wat hogere segment zijn kosten-efficiënter dan die onder de kwaliteits-kortingsgrenzen, waardoor meer gebouwd kan worden met ook meer doorstroming. De liberalisatiegrens schuift dan ook naar boven, waardoor in het lagere middensegment ook huurbescherming geldt. Dat blijkt ook hard nodig.

Aanbodsturing

Heerma was op het eerste gezicht extreem succesvol, zij het deels buiten zijn toedoen, in het verminderen van aanbodregulering, inclusief subsidies die het woningaanbod stimuleren. In *no time* waren door de rentedaling de objectsubsidies afgeschaft. De VINEX-operatie, waarvan de convenanten midden jaren negentig gesloten waren, liep nog lang door. Maar die operatie stond van meet af aan in het teken van beleidsbeëindiging. Het Rijk had daarna geen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid meer voor aanwijzing van bouwlocaties, locatieontwikkeling, gronduitgifte en bouwtempo en dat wreekt zich op het moment dat de bouwproductie terugvalt, zoals tijdens de Eurocrisis (bezuinigingen), of tekorten weer oplopen.

De markt moet sindsdien zijn werk doen. Intussen is al meermalen duidelijk geworden dat prijsstijging onvoldoende tot extra aanbod leidt.¹⁰ Het probleem ligt niet in het ontbreken van koopkrachtige vraag of in falend opdrachtgeverschap. Het ligt dieper in de bedrijfskolom: grondprijsstijging, onvoldoende en te trage ontwikkeling van bouwrijpe locaties, onvoldoende ruimtelijke planvorming om dat te ondersteunen. Gemeenten lijken soms meer

geïnteresseerd in hoge grondopbrengsten dan een hoge productie; veel gemeenten hebben ook de competentie niet om zelf positie in te nemen.

Misschien zou een keuze voor onverkorte marktwerking in de bouwproductie mogelijk zijn bij onbepaald grondaanbod.¹¹ Maar in een land waar ruimtelijk beleid vanwege de vele conflicterende aanspraken op ruimtegebruik onvermijdelijk is, is het noodzakelijke complement een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek die aanbodgroei faciliteert. Je zou dit ook in neo-liberaal perspectief kunnen plaatsen: het constitueren van een goed werkende grondmarkt door kaderstelling van rijkswege. Neo-liberalen zijn immers wars van die liberale opvatting die stelt dat Gods water maar over Gods akkers moet lopen: markten vergen waar concurrentie onvolledig is overheidsbeleid om deze af te dwingen: marktconstitutie. Het ontwikkelingsmotief – toch in de welvaartseconomie welbekend – zou ook een goede reden kunnen vormen om risico's van locatieontwikkeling in financieel opzicht te matigen door bijdragen van Rijk of provincies. De kosten daarvan zijn, in verhouding tot de maatschappelijke baten gering.

De grote fout van de nota VHV'90 vind ik dat er op het lichtzinnige af ambities en instrumenten tot aanbodsturing zijn losgelaten. Gelukkig bestaat er in Nederland wel een bestuurscultuur van samenwerking tussen bestuurslagen. Van het daarin vervatte potentieel probeert Minister Ollongren gebruik te maken door meer centrale regie te voeren. De regioconvenanten of woondeals zijn een belangrijke aanzet, maar die vergen ook sturingsmiddelen. Interessant zijn de voorstellen in die richting

om ook het financieel instrumentarium daar-
toe weer uit te werken.¹²

Tot slot

Ik heb in mijn proefschrift uit 1987 de geschiedenis van de volkshuisvesting als mislukte ordening en mislukte liberalisatie gekenschetst.¹³ Ik heb de neiging dit te herhalen. Je ziet dat nu de wal het schip begint te keren, terwijl die liberalisatie nog lang niet is voltooid. Die kent natuurlijke grenzen zolang er een maatschappelijk gedragen sociale doelstelling ten aanzien van het wonen bestaat. Liberalisatie in het 'vrije segment' is ook niet bijzonder succesvol. Dat zou het geval zijn geweest, als het middensegment wel tot ontwikkeling was gekomen en een betaalbare particuliere huursector was ontstaan in plaats van de dure *buy to let*. De afgelopen jaren waren zo ongeveer het gunstigst denkbaar voor investeren in meer aanbod en dat gebeurde duidelijk onvoldoende. Goede marktwerking vergt voldoende aanbod van woningen. Als je daar beleid afschaft, schep je tegelijk de voorwaarden voor meer markt*regulering* in het bestaande. Goede marktwerking vergt ook een evenwichtige ontwikkeling en niet de *boom en bust* die nu de koopmarkt kenmerkt.

Liberaliseren van beleid is een kunst. Soms heb je het gevoel dat met beleid aan de verkeerde kant getrokken of geduwd wordt, namelijk vooral daar waar al een welontwikkeld terrein van interventies bestaat. Dat komt er maar al te vaak op neer dat degenen die ondersteuning nodig hebben, het meeste last krijgen. Maar stel dat je deze valkuil kunt vermijden...



Jan van der Schaar,
*voormalig hoogleraar
Volkshuisvesting en
grondig kenner van de
corporatiesector*