



Arjen Zandstra

## Een sociale huurwoning: wat is dat eigenlijk?

Platform31 en RIGO onderzochten de gevolgen van vijftientig jaar rijksbeleid in de sociale huursector. Volgens Arjen Zandstra is dat beleid in brokstukken uiteengevallen. Reparatie vergt dat we ze weer aan elkaar lijmen door antwoord te geven op een simpele vraag: wat heeft het volkshuisvestingsbeleid van de afgelopen kwart eeuw ons gebracht?

Minder dan gehoopt, minder dan gewent, minder dan nodig, zo luidt helaas het antwoord. De slotbeschouwing vat het samen in vier punten: de betaalbaarheid is een groot probleem geworden, er wordt veel te weinig gebouwd, de woningvoorraad ververst en verandert niet snel genoeg en in wijken met veel sociale huurwoningen staat de leefbaarheid onder druk. En intussen is de portemonnee van de sociale huursector bijna leeg. *Hoe heeft het zo mis kunnen gaan?*

Een sluitend antwoord is niet zomaar gegeven – toch zijn onderdelen ervan best te benoemen. De neoliberale misvatting dat vraagsturing op de woningmarkt volstaat en aanbodplanning niet nodig is, bijvoorbeeld. Of de hype van het ‘new public management’, waarin alle inhoudelijke waarden ondergeschikt worden gemaakt aan de heilig verklaarde economische efficiency. En gaandeweg zijn we vergeten wat de echte waarde van ‘goed wonen’ is.

### **Volkshuisvestingsbeleid ontstaat in de driehoek prijs, kosten, kwaliteit**

Welke kenmerken heeft een fatsoenlijke sociale huurwoning? Wat kost het om zo’n woning te bouwen en beheren? Hoeveel huur kan de bewoner van zo’n woning opbrengen? Hoe verdelen we het verschil tussen de kosten en opbrengsten? Wat dragen we met z’n allen bij aan de exploitatiekosten van de woning, wat stoppen we in de portemonnee van de huurder en wat halen we daar uit? De kunst zit hem erin dat deze vragen een samenhangend antwoord krijgen. En op dát punt is het misgegaan: *de samenhang is uit het beleid verdwenen, het is uiteengevallen.*

Aan het begin van de periode die het onderzoek bestrijkt was de situatie nog overzichtelijk. Het Rijk formuleerde kwaliteitsvoorschriften, stelde huurprijzen en huurverhogingen vast en verstreekte bouw- en exploitatiesubsidies aan corporaties en huursubsidie aan bewoners.

We zagen dit bestel begin jaren negentig voor het laatst in actie. De bezuinigingsnoodzaak was groot. Daarom moesten de huren met 5,5 procent omhoog, want dat betekende dat de exploitatiesubsidies – die het verschil tussen de kostprijs huur en de vraaghuur afdekten – met hetzelfde percentage omlaag konden. Van elke gulden die dit opleverde, lekte een kwartje weg naar stijgende huursubsidie-uitgaven. Tegelijk stegen de inkomsten bij de verhuurders, waardoor er ruimte ontstond om renovatiesubsidies af te schaffen.

Al deze besluiten werden centraal genomen. Dat had flinke nadelen, samen te vatten als 'landelijke eenheidsworst' waarop de verzelfstandiging van de sociale huursector een antwoord bood. Terecht ontstond er meer ruimte voor corporaties om een eigen huur- en investeringsbeleid te voeren, dus zelf na te denken over de vraag welke kwaliteit wenselijk is, wat die mag kosten en welke huurprijs er voor in rekening wordt gebracht. Maar het vergeten hoofdstuk van de verzelfstandiging is dat die vragen een samenhangend antwoord vergen. Al snel ontstond er een heel andere dynamiek, waarin het mogelijk werd om kosten af te wentelen en onverstandige besluiten te nemen – met tekortschietende prestaties en een bijna failliete sector als gevolg. Ik noem een paar voorbeelden.

### **Van gematigd via onrendabel naar onverstandig**

De voorgeschreven huurverhogingen werden opgevolgd door meer beleidsvrijheid voor verhuurders. Aanvankelijk binnen een huursombenadering, met niet alleen een maximale, maar ook een verplichte minimale huursomstijging. Die bepaalde onder meer dat, als een

corporatie nieuwe woningen bouwde, een vastgesteld percentage van de bouwkosten aan de huursom moest worden toegevoegd. Ofwel: investeringen mogen niet onrendabel zijn, de huuropbrengsten moeten een gematigd rendement mogelijk maken. Door het zo te regelen, mocht de huur van een afzonderlijke (nieuwbouw)woning best 'onrendabel' zijn, maar werd het tekort op de exploitatie van die woning afgedekt door bij de andere woningen wat meer huur te vragen. Dat is verstandig, want onrendabel investeren kun je niet ongelimiteerd doen: dan kom je uiteindelijk geld tekort. Toch verdween deze verstandige regel al snel in de politieke opportuniteit van het moment. In de tweede helft van de jaren negentig groeiden de vermogens van corporaties namelijk snel. In de slipstream daarvan vatte het idee post dat uit die waardestijging alle rekeningen betaald konden worden. En verplichte minimale huurstijgingen verkoop je als politicus natuurlijk liever niet. Dus werden ze afgeschaft. In de jaren erna stegen de stichtingskosten van nieuwbouwwoningen harder dan de aanvangshuren, betalen de huurders van bestaande woningen de rekening hiervan, rekenen gemeenten sterk uiteenlopende grondkosten en betaal je voor dezelfde nieuwbouwkwaliteit bij de ene corporatie zomaar honderd euro per maand meer dan bij de andere. *Wil de echte sociale huurwoning opstaan?*

### **Te hoge huren en teveel huurtoeslag**

Illustratief is ook wat er gebeurde met de huursubsidie – later omgedoopt tot huurtoeslag. Als de huurprijzen landelijk worden vastgesteld, kun je de hoogte ervan prima baseren op de werkelijke huurprijs. Dat ligt anders als hoogte en ontwikkeling van de huurprijzen door de

verhuurder worden bepaald. Die wordt dan (positief geformuleerd) medeverantwoordelijk voor het huurtoeslagbudget omdat er (negatief geformuleerd) afwentelmogelijkheden ontstaan.

Eind jaren negentig veranderde de opzet van de huursubsidieregeling. Eerst bevatte die een ingebouwd beheersingsmechanisme, in de vorm van trapsgewijze kwaliteitskortingen. Die zorgden ervoor dat je bij een hogere huur relatief minder subsidie kreeg en meer zelf moest bijdragen. Eind jaren negentig werd deze systematiek vervangen door de huidige systematiek, met twee aftoppingsgrenzen. Daarmee verdween het ingebouwde beheersingsmechanisme, want het maakt sindsdien voor de huurder minder veel uit of de huur 500 of 550 euro bedraagt. En voor verhuurders ontstond op die manier een interessante mogelijkheid om hogere huren af te wentelen op de huurtoeslag. Dat hadden de ontwerpers van de regeling natuurlijk wel in de gaten. Daarom werd er een prestatienormering in het leven geroepen. Gemeenten moesten nieuwe subsidieaanvragen fiatteren en corporaties moesten een bijdrage betalen als het beslag op de huursubsidie bovengemiddeld steeg. Dat laatste was een logische maatregel: meer vrijheid in het huurbeleid betekent immers ook meer verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig gebruik van huurtoeslag. Toch werd deze maatregel door corporaties tot in de rechtbank bestreden, waarna ze werd afgeschaft. Het huurtoeslagbudget is daarna enorm gestegen, vooral in de afgelopen tien jaar. En langzaam maar zeker groeien steeds meer huurprijzen richting de aftoppingsgrenzen en verliezen ze de relatie met de kwaliteit van de woning. Veel corporaties zijn daar duidelijk over: wij brengen

de huurprijzen naar de aftoppingsgrenzen, daar merkt de toeslagontvanger weinig van maar het investeringsvolume stijgt. Wat begon als subjectsubsidie is inmiddels verworden tot een exploitatiesubsidie (waarvan niemand weet of 'ie op een verstandige manier wordt ingezet).

### **Onredelijk, onrechtvaardig, onbegrijpelijk**

Hoeveel woorden moeten we, naast de drie hierboven, nog wijden aan de verhuurderheffing? Het blijft onbegrijpelijk dat deze heffing er heeft kunnen komen, die zo overduidelijk onverenigbaar is met een duurzaam exploitatiemodel voor de sociale huursector. Maar wellicht moeten we de vorige zin omdraaien: *bij gebrek aan een gedeelde opvatting over hoe je op een sociale manier betaalbare huurwoningen exploiteert, kón er een verhuurderheffing komen*. De bedoeling ervan – krimp van de sociale huursector – blijkt uit haar opzet: uiteindelijk is de heffing alleen nog op te brengen door woningen te liberaliseren of te verkopen. Omdat die bedoeling bij nader inzien onwenselijk is, verschijnen er nu allerlei heffingsverminderingen. Ze klinken sympathiek, maar nodigen uit tot een opportunistisch gedrag waar bijna niet aan te ontsnappen valt.

Van dichtbij ken ik een corporatie die een nieuwbouwplan ontwikkelde met gezinswoningen. Om ze ook voor huurtoeslagontvangers bereikbaar te maken, werd de huurprijs onder de tweede aftoppingsgrens vastgesteld. Met een sociaal gemeentelijk grondprijsbeleid en een efficiënt bouwproces voldeed het project net aan de interne rendementseisen. En toen kwam de regeling Vermindering verhuurderheffing. Die geeft een klein beetje van de afgedragen verhuurdersheffing weer terug. Enige voorwaarde: een nieuwbouwwoning met

een aanvangshuur onder de eerste aftoppingsgrens. Dus kreeg de gezinswoning in kwestie een aanvangshuur onder de eerste aftoppingsgrens – bedoeld voor stellen en alleenstaanden – en gaat deze verlaagde aanvangshuur bij de tweede verhuring weer omhoog. Het zal niet lang duren voor deze geldrondepomperij weglekt in stijgende bouwkosten en stijgende grondprijzen. Bij voornoemde corporatie heeft zich al een gemeente gemeld met de constatering dat het Rijk 20.000 euro 'nieuwbouwsubsidie' verstrekt en dat de grondkosten 'dus' met dat bedrag omhoog kunnen. *Dit is hoe het werkt.*

### **Wat is redelijk?**

Uiteindelijk vormen deze voorbeelden allemaal de opmaat tot de conclusie die in het onderzoek opgaven/middelen nu ook door 'Den Haag' wordt getrokken: het stelsel is niet duurzaam. Opgaven en middelen liggen te ver uit elkaar, geen creatieve boekhouding helpt hier nog, de zaak moet op de schop. We hebben het met z'n allen laten gebeuren. Gelukkig zijn er reparatiemogelijkheden, want er liggen dossiers die in de driehoek prijs-kosten-kwaliteit om principiële uitspraken vragen.

- De huurtoeslag is, vanwege de perikelen bij de toeslagendienst, aan revisie toe. Dat biedt mogelijkheden om weer eens goed na te denken over een aantal volkshuisvestingsvragen. Mag een sociale huurwoning in hartje Utrecht meer kosten dan een vergelijkbare woning in Vlagtwedde, bijvoorbeeld? En als we dat minder gewenst vinden – de bijstand is in beide gevallen immers gelijk – corrigeren we dat dan met het huurbeleid of met de huurtoeslag? Wanneer is het inkomen te laag, wanneer de huur te hoog?

En hoe zit dat met de kwaliteit? Waarom krijgt een woning met een slechte prijs/kwaliteitverhouding evenveel huurtoeslag als een woning die voor dezelfde prijs veel meer kwaliteit biedt?

- Het woningtekort is inmiddels zo groot dat aanbodsturing en centrale regie nu echt onvermijdelijk zijn. Inclusief de vraag welk aandeel sociale huur binnen de nieuwbouw wenselijk is. Wat mag de bouw van een sociale huurwoning eigenlijk kosten? Wanneer zijn die kosten zo hoog dat ze niet van de exploiterende verhuurder kunnen worden gevraagd maar hulp van sector of overheid vergen? De plat vormgegeven vermindering van de verhuurderheffing levert echt geen woning extra op. Daar heb je een regeling voor nodig die belemmeringen uit de weg helpt, bijvoorbeeld door excessieve locatiekosten weg te subsidiëren.
- En dan is er ook nog die hete aardappel waar we de mond toch aan moeten branden: de ongelijke verdeling van opgaven en middelen tussen corporaties. Er is behoefte aan een regeling die middelen weghaalt en herverdeelt die bij een op sociale uitgangspunten gebaseerde woningexploitatie overblijven. Richting corporaties die buiten hun invloed met hoge kosten worden geconfronteerd. Of laat ik dat beter formuleren: zodat de huurders bij deze corporaties niet met te hoge huren worden opgezadeld. En richting regio's met een bijzondere opgave, zoals uitbreiding van de woningvoorraad of herstructurering wegens aardbevingschade: opgaven die je niet ten laste brengt van de toevallige huurders van de lokale corporaties, maar die je uit de grote gezamenlijke pot betaalt.

Waarmee we terug zijn bij de kernvraag, want wat zijn dan de kenmerken van een sociale woningexploitatie – wat zijn binnen bandbreedten redelijke kosten, wat zijn redelijke opbrengsten – lees huurprijzen? Welke investeringen horen bij een woningvoorraad die je eeuwigdurend in stand en bij de eisen van de tijd houdt? Welke investeringen zijn 'extra', zijn verbonden aan publieke doelen en horen collectief te worden bekostigd?

### **We vragen het aan de huurders**

Als we het bestel willen repareren moeten we terug naar de basis, terug naar de ogen-schijnlijk zo simpele vraag boven deze opinie: een sociale huurwoning, wat is dat eigenlijk? Rijksoverheid en de corporatiebranche waren de afgelopen decennia niet in staat om een samenhangend antwoord op die vraag te geven. Niemand durft zich te branden aan nor-merende uitspraken, zo lijkt het. Laten we ons oor daarom nu maar eens te luisteren leggen bij de huurders. Het Plan voor de Volkshuis-vesting van de Woonbond geeft daarvoor een prima aanzet.



**Arjen Zandstra**, regisseur  
strategie Wooncompagnie