

Vergaderjaar 1999–2000

25 796

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn en M.M. van der Burg houdende wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte en de Wet op de huurcommissies (begrenzing van de huurharmonisatie)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 september 1999

Indieners constateren dat vrijwel alle fracties de zorg delen over de instandhouding van voldoende goedkope huurwoningen ten behoeve van de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Tevens wordt meer en meer onderkend dat in de Nederlandse steden sprake is van een reëel risico van een ruimtelijke tweedeling. Dat wil zeggen dat in de meer aantrekkelijke wijken door het huurprijsbeleid sprake is van een verdere afname van goedkopere woningen. De toegang tot deze wijken voor de doelgroep wordt hiermee verminderd. Feitelijk zal dit op langere termijn een scheiding betekenen tussen rijk en arm, werkende en werkloze, autochtoon en allochtoon. Het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid streeft nadrukkelijk een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling na. Het voorkomen van een tweedeling wordt dan ook van belang geacht. Vanuit deze optiek kan worden geconstateerd dat de meeste fracties de basisgedachte en doelstellingen achter het initiatiefvoorstel ondersteunen. Daar waar sprake is van twijfels dan wel vragen raken deze vooral de gekozen systematiek. Tevens stellen verschillende fracties de meer principiële vraag aan de orde of indieners de wijziging in het volkshuisvestingsbeleid die heeft geleid tot meer marktwerking nog steeds ondersteunen.

Naar de opvatting van indieners is in onderhavig wetsvoorstel geen sprake van het principieel ter discussie stellen van de ingevoerde stelselwijziging. In algemene zin is door de leden van de PvdA ingestemd met de stelselwijziging verzelfstandiging van de sociale verhuurders. De vragen die gesteld worden hebben te maken met de wijze waarop een en ander zijn uitwerking heeft gekregen in de praktijk. In die zin zijn er naar de opvatting van de indieners verbeteringen aan te brengen. In reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie kan het, ons inziens, niet de bedoeling zijn geweest van de toenmalige staatssecretaris Heerma dat met de stelselwijziging in het huurprijsbeleid een ongeclausuleerde marktwerking zou ontstaan. Zo stelde de staatssecretaris nadrukkelijk naar aanleiding van een advies van de RAVO in 1989 op de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig over de zorg ten aanzien van de waarborgen en de handhaving van een aanvaardbare huurniveau: «In het bijzonder wil ik er op wijzen dat bij de lagere inkomensgroepen de groei van de woonlasten verhoudingsgewijs sterk gematigd wordt door de individuele huursubsidie en door een betere verdeling van de voorraad (...). De RAVO

is op dit punt bezorgd en vreest onaanvaardbare woonlastenstijgingen. Deze zorg respecteert ik, maar ik deel de vrees niet.»¹. Heerma vertrouwde destijds volop op de overgang binnen de woningmarkt van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Hiervan zou een zelfregulerende werking uitgaan.

In de met name voor de doelgroep relevante huurmarkten en segmenten is echter nog steeds sprake van een aanbiedersmarkt met beperkte keuzemogelijkheden voor de woningzoekende. Ook het vertrouwen in een optimaler gebruik van de betaalbare woningvoorraad onder meer door de bevordering van doorstroming, biedt geen uitkomst door de beleidswijziging van zijn opvolger staatssecretaris Tommel. Zijn beleid om een ongewenste tweedeling in de steden tegen te gaan door «hogere inkomens» in goedkope woningen te laten wonen draagt eraan bij dat deze woningen niet of tenminste niet spoedig beschikbaar zullen komen voor de doelgroepen van beleid. Met de huidige mogelijkheden en toepassingen van de maximale huurharmonisatie is deze garantie er bij het leegkomen van een woning evenmin.

Indieners constateren dat de effecten van een niet of niet afdoende geclausuleerde marktwerking steeds zichtbaarder worden in praktijk van de volkshuisvesting. Een opeenstapeling van maatregelen heeft ervoor gezorgd dat de goedkope woningvoorraad versneld afneemt en het risico van een verdere ruimtelijke tweedeling toeneemt. De stijgende huurlasten leggen bovendien een toenemend beslag op de huursubsidie uitgaven. De ten tijde van het tweede kabinet Biesheuvel ingevoerde mogelijkheid tot huurharmonisatie heeft en zal vooral ook in de toekomst een versnellend effect hebben op de huurprijsontwikkeling. Met het wetsvoorstel om te komen tot een begrenzing van de mate waarin huurharmonisatie kan worden toegepast wordt dit onvoorziene, niet beoogde en ongewenste effect van het huurprijsbeleid ingeperkt.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag in hoeverre er met de aanvaarding van het wetsvoorstel sprake zou kunnen zijn van het mogelijk «eenzijdig veranderen van eerder gemaakte afspraken». In het bijzonder wordt hiermee bedoeld de afspraken gemaakt in het kader van de «brutering» zoals deze zijn vastgelegd in de Wet Balansverkortings volkshuisvesting. In dit akkoord zijn afspraken vastgelegd die de sociale huursector de gelegenheid geeft het theoretisch subsidieverlies te compenseren binnen het huurprijsbeleid.

De afspraken die de regering heeft gemaakt in het kader van het Bruteringsakkoord (1995) ten aanzien van een huurprijsbeleid tot het jaar 2000 is zij volledig nagekomen, dan wel zijn met instemming van de sociale huursector gewijzigd. Met het akkoord waren partijen het erover eens dat bij een gemiddelde huurontwikkeling van 0,5% boven inflatie de operatie financieel neutraal zou uitpakken voor de sociale verhuurders.

Bijna vijf jaar na het Bruteringsakkoord kan worden geconstateerd dat de sociale verhuurders een reële huurstijging (verschil tussen huurstijging en inflatie) hebben gerealiseerd die aanzienlijk hoger uitvalt dan de parameters in het Bruteringsakkoord. Deze parameters hadden betrekking op de veronderstelde inflatie (3,0% per jaar) en op de reële huurverhoging (0,5% per jaar); de huurverhoging bedroeg derhalve 3,5% per jaar.

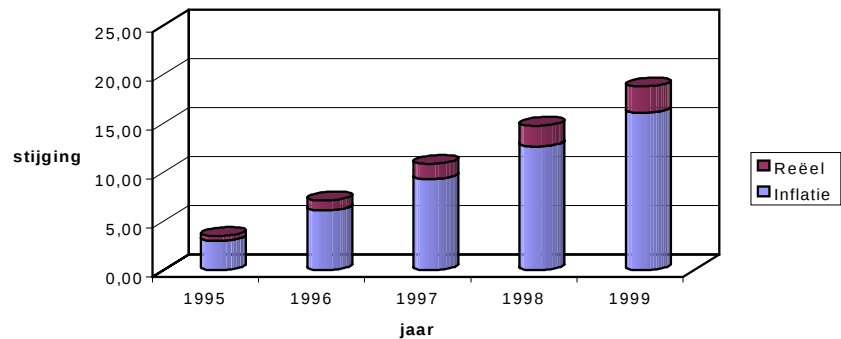
De laatste vijf jaar is de huurverhoging (20% tegen 19%), maar vooral de reële huurverhoging, hoger dan de parameters van het Bruteringsakkoord, terwijl dit niet te verklaren is uit een hogere gemiddelde inflatie. Integendeel de prijsontwikkeling is in werkelijkheid lager geweest dan bij de veronderstellingen van het Bruteringsakkoord (11% tegen 16%). De voornaamste oorzaak is derhalve gelegen in de reële huurstijging.

Immers, het cumulatieve effect van de reële huurstijging vanaf 1995 is conform de uitgangspunten van het Bruteringsakkoord bijna 3%, terwijl dit in werkelijkheid ruim 9% bedraagt. Wanneer naar de ontwikkeling van de huursom wordt gekeken, kan worden vastgesteld dat deze in de laatste tien jaar met circa 9 miljard gulden is toegenomen. Dit is ondanks een

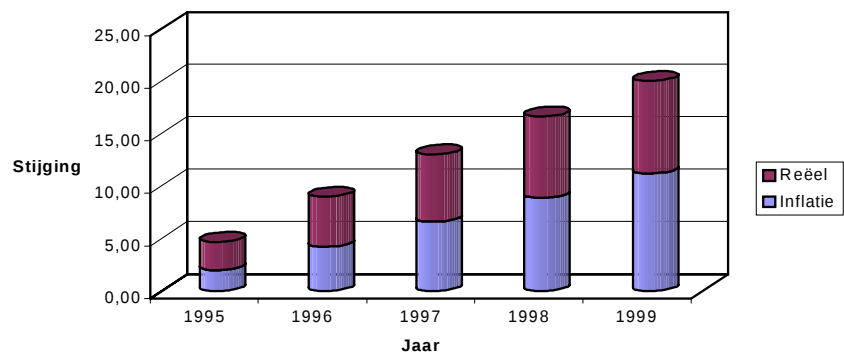
¹ Volkshuisvesting in de jaren negentig, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 691, nrs. 2–3, deel 1., pagina 10,11.

lagere ontwikkeling van de inflatie (25% versus 34%) 2 miljard gulden structureel meer dan volgens de veronderstellingen te verwachten was. Het ruimhartige huurprijsbeleid van de regering heeft het de sociale huursector mogelijk gemaakt om in financieel opzicht belangrijk betere resultaten te scoren dan waar het Bruteringsakkoord vanuit ging. Dit effect wordt grafisch weergegeven in de twee onderstaande staafdiagrammen. De eerste toont de huurontwikkeling conform de uitgangspunten van het bruteringsakkoord. De huurverhoging zou in 1999 ten opzichte van 1994 met 18,8% zijn gestegen (vijf jaar 3,5%). Dit is de nominale huurverhoging. Van deze stijging is, zoals eerder gezegd, ruim 16% vergoeding voor de prijsontwikkeling en de resterende 2,7% reële huurverhoging. De werkelijkheid, gepresenteerd in de tweede staafdiagram, toont de gehele andere ontwikkeling. De huur is 20,0% gestegen, ondanks dat de inflatie lager is uitgevallen. In reële termen is de huurverhoging bijna 9%!

Huurontwikkeling conform de uitgangspunten van het bruteringsakkoord.



Huurontwikkeling conform de feitelijke jaarlijkse huurverhoging en inflatiegegevens.

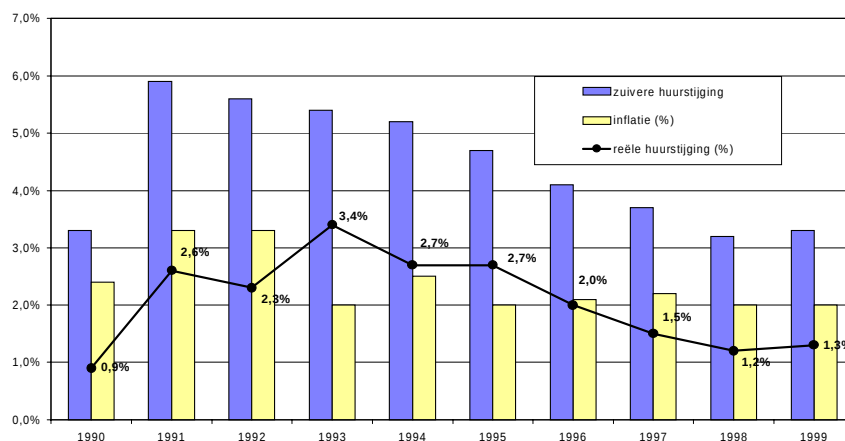


Een ongewenst neveneffect van de gemaakte afspraken met de sociale huursector is dat particuliere verhuurders onevenredig konden profiteren van de mogelijkheden die in het huurprijsbeleid als gevolg van het Bruteringsakkoord zijn ontstaan. De opstellers van het Bruteringsakkoord hebben een dergelijk effect nooit beoogd maar beschouwd als een onvermijdelijk gevolg. Een aanzienlijk deel van de particuliere verhuurders heeft dan ook niet geschroomd maximaal gebruik te maken van de mogelijkheid om de maximaal toegestane huurverhoging van 6,5% toe te passen. Ter vergelijking: de particuliere verhuurders hebben in 1998 op 13% van hun woningvoorraad een huurverhoging van 6% of meer toegepast, de beleggers paste dit hoge huurverhogingpercentage toe op

7% van hun bezit. De sociale verhuurder beperkte de toepassing van deze hoge huurverhoging tot 3% van haar woningvoorraad. De huidige regering heeft aangegeven hoe zij oordeelt over de richting waarin de huurprijsontwikkeling zich zou moeten gaan afspelen, te weten richting inflatiepercentage. Het regeerakkoord is hierover duidelijk: «Met inachtneming van de eisen van een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie zal het huurprijsbeleid voor woningen onder de grens van de Huursubsidiewet worden voortgezet in de richting van het inflatiepercentage»¹. Over een ruimhartige toepassing van de jaarlijkse maximaal toegestane huurprijsverhoging is in het bijzonder bij particuliere huurders grote onrust en onvrede ontstaan. Zij worden onevenredig belast met huurprijsstijgingen die voortkomen uit de liberalisering van de huurprijzen hetgeen een regelrecht gevolg is van afspraken met de sociale verhuurders. Ook in de Kamer is deze onvrede en in feite ook ongelijke behandeling aan de orde gekomen. Indieners gaan ervan uit dat de regering spoedig met voorstellen zal komen om de maximale toegestane huurverhoging te beperken richting inflatiepercentage.

Op verzoek van de VVD-fractie is een overzicht opgenomen met de huurontwikkeling in de jaren '90 met de volgende parameters:

- De zuivere huurstijging: de gemiddelde huurverhoging, gecorrigeerd voor verhogingen als gevolg van woningverbetering en dergelijke. De stijging als gevolg van harmonisatie-ineens is daarin begrepen. De cijfers zijn ontleend aan de CBS-huurenquête.
- De inflatie: het jaargemiddelde van de stijging van de prijzen voor de gezinsconsumptie van alle huishoudens. Cijfers ontleend aan het CBS.
- De reële huurstijging: het verschil tussen de huurstijging en de inflatie.



Bron: Nederlandse Woonbond

Ten onrechte wordt binnen de volkshuisvestingssector de verlaging van de zuivere huurstijging gezien als een reële daling van de huurverhoging. Deze stelling klopt alleen indien sec gekeken wordt naar de zuivere huurstijging. Dit beeld is geflatteerd, omdat de huurstijging zelf een belangrijk opwaarts effect heeft gehad op de inflatie.

Tot nu toe is ingegaan op het landelijke gemiddelde waarmee de werkelijke verschillen in huurwijzigingen per prijsklasse geflatteerd wordt. Een actualisering van de figuur met de ontwikkelingen in kale huurprijzen per prijsklasse uit de memorie van toelichting op pagina 3 laat zien dat de trend van een versnelde afname van de goedkope kernvoorraad doorzet.

¹ Regeerakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 10, pagina 60.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
700 +	5,5%	8,5%	12,5%	17%	21,9%	26,5%	31,9%	36,4%	42,2%
600 -700	11%	13,2%	15,4%	17,6%	19,2%	20,4%	21,4%	21,8%	21,7%
500 – 600	19,1%	20,5%	21,5%	21,3%	21,6%	21,8%	20,8%	19,8%	18,5%
400 – 500	23,6%	23,7%	23,2%	22,6%	20,9%	18,9%	16,6%	14,9%	12,3%
300 400	26%	23,5%	19,7%	15,8%	12,4%	9,5%	7,1%	5,5%	4,1%
tot 299	15%	10,6%	7,7%	5,8%	4,0%	2,9%	2,2%	1,7%	1,2%

Bron: huurwoningvoorraad naar kale huur. CBS huurenquête.

Voor een juiste beoordeling van de huurprijsontwikkeling is van belang welke definities de regering hanteert voor een «goedkope» of «betaalbare» woning. Onder de goedkope voorraad werd met de inwerking-treding van het BBSH in 1993 de woningvoorraad met een huur tot 510 gulden gerekend. Vanaf 1994 tot en met 1998 worden woningen met een huur tot 600 gulden gerekend tot de goedkope voorraad. Een andere, maar evenzeer relevante benadering is de normhuur die de wetgever aanhoudt in het kader van de Huursubsidiewet. Onder de normhuur wordt dat deel van de huur verstaan dat iemand zelf geacht wordt te kunnen betalen. In 1998 was deze gesteld op 339 gulden per maand.¹

In de memorie van toelichting werd nog geconstateerd dat het gevoerde prijsbeleid er toe heeft geleid dat het aandeel woningen met een huur tot 600 gulden per maand is teruggedaan van 83,7% van de totale woningvoorraad in 1990 tot 46,7% in 1996. De geactualiseerde cijfers laten zien dat de woningvoorraad met een huur tot 600 gulden per maand in 1998 gedaald is tot 36,1% van het totale bestand aan huurwoningen. Er is sprake van een forse afname van het aantal woningen dat toegankelijk is voor de doelgroep, terwijl de doelgroep geen compensatie ondervindt in de vorm van een navenant hogere koopkrachtontwikkeling. De dynamische koopkrachtontwikkeling (deze geeft de verandering weer zoals personen die in werkelijkheid ondervinden) voor ontvangers van een bijstands- of werkloosheidsuitkering heeft zich in de jaren negentig bewogen tussen – 1% tot 2,2% jaarlijks².

Deze zorgelijke ontwikkeling wordt ook geïllustreerd met onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS stelt dat «de woonlasten van arme en niet-arme huishoudens steeds verder uit elkaar loopt. In 1994/'95 gaven arme huishoudens aan wonen acht procentpunt meer uit dan niet-arme huishoudens. Vóór die tijd was dat verschil drie tot vijf procentpunt. Vooral het aandeel van de uitgaven aan huur is voor arme huishoudens meer toegenomen. Voor de armen bedroeg de toename twaalf procentpunt, terwijl hij voor de niet-arme huishoudens zeven procentpunt bedroeg. De ontwikkeling van de huurprijzen werkt dus duidelijk in het nadeel van arme huishoudens»³.

Indieners kunnen dan ook niet anders dan constateren dat het ingezette beleid van marktwerking en liberalisering de afgelopen jaren heeft geleid tot een versnelde opwaardering van de huurprijzen en daardoor tot een afname van de direct toegankelijke betaalbare woningvoorraad voor de doelgroepen van beleid en van de koopkracht van lagere inkomens. Zij delen dan ook niet de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat «de sterke huurverhoging uiteraard niet is veroorzaakt is door marktwerking en liberalisering».

De cijfers zoals hiervoor gepresenteerd zijn landelijke gemiddelden. Een aantal vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP heeft betrekking op regionale verschillen. Achterliggende gedachte bij deze vragen is onder meer een verificatie van een marktconforme ontwikkeling van de huurprijzen in de goedkope voorraad. Indieners hechten eraan te benadrukken dat er in de goedkope voorraad sprake is van een

¹ Zie voor de hantering van de kwaliteitsgrenzen in het kader van de huursubsidie pagina 10.

² Maandstatistiek Centraal Bureau voor de Statistiek, maart 1999, pagina 61 en 62.

³ Jaarboek Wonen 1998, feiten en cijfers over de woningmarkt in Nederland, CBS, pagina 103.

aanbiedersmarkt, zeker daar waar het gaat om regionaal gespannen woningmarktsituaties. Dit blijkt onder meer uit het Toezichtsverslag Sociale Huursector 1997 waarin wordt geconstateerd dat in gebieden met de wat krappere woningmarkt (de Randstad) de huurstijging veelal iets boven het gemiddelde ligt, en dat in een ontspannen woningmarkt (het Noorden en Zeeland) de gemiddelde huurverhoging het laagst is.¹ Ook daar waar sprake is van een ontspannen woningmarkt is sprake van relatief hoge huren. Zo zien we in de groeikernen dat door het toenmalige systeem van de dure dynamische kostprijs leningen de «goedkopere» huurwoningen daar inmiddels tot de duurdere huurwoningen zijn gaan behoren. De Woonbond schrijft naar aanleiding van haar petitie-aanbieding van 8 juni jl. dat in de groeikernen sprake is van zeer hoge huren en een tekort aan bereikbare en betaalbare huurwoningen. In steden als Almere en Lelystad, Zoetermeer en Spijkenisse rijzen de huren de pan uit en liggen 140 gulden boven het landelijk gemiddelde. In Nieuwegein ligt de gemiddelde huur zelfs op 850 gulden.

De leden van de VVD-fractie vraagt of de huren in de grote steden relatief laag zijn ten opzichte van die in minder dichtbevolkte gebieden en of het dan juist niet wenselijk moet worden gevonden dat verhuurders in stedelijke gebieden hun financiële positie kunnen verbeteren. Per gemeentegroottegroep blijkt inderdaad dat de gemiddelde huur in de grote steden (100 000 inwoners of meer) lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Hierbij moet echter bedacht worden dat de samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden nogal afwijkt van het landelijk beeld. In de grote steden zijn gemiddeld meer oude woningen met een lager huurniveau dan nieuwere woningen.² Bovendien ligt de gemiddelde huurstijging in bijvoorbeeld de vier grote steden al enige jaren fors boven het landelijke gemiddelde. Was de landelijk gemiddelde huurprijsstijging in 1996 4%, dan varieerde de stijgingen in de vier grote steden tussen de 4% en 5,1%. In 1997 lag het landelijk gemiddelde op 3,5% en in de grote steden tussen 3,8% en 4%. En ook in 1998 waren de stijgingen van de huren in de grote steden weer hoger: het landelijk gemiddelde lag op 3,2%, de vier steden varieerde tussen de 3,8 en 4,3%.³ Dit, terwijl een zeer belangrijk deel van de primaire doelgroep juist woonachtig is in die stedelijke gebieden, en afhankelijk van de in omvang afnemende en snel duurder wordende kernvoorraad.

De relatief hoge huurstijgingen in de kernvoorraad, met name in de gespannen woningmarktsituaties, worden niet per se verklaard uit een hogere kwaliteit van het gebodene. Huurders in de goedkope woningmarktsector zijn steeds meer gaan betalen voor hetzelfde. Dit, terwijl verhuizen voor de woningzoekende met een smalle beurs lastig en duur is en er zeer beperkte keuzemogelijkheden zijn. Van een werkelijk vrij marktmechanisme is in dit marktsegment geen sprake. Indieners kunnen zich dan ook niet vinden in de stelling van de SGP-fractie dat «de bewoner bij het aangaan van de huurovereenkomst zelf de keus heeft om de woning al dan niet te aanvaarden tegen de gevraagde prijs». Met het begrenzen van de huurharmonisatie tot 70% van maximaal redelijk wordt een meer geleidelijke ontwikkeling van de huurprijzen aan de bovenkant bereikt. De begrenzing van de huurharmonisatie is essentieel voor het behoud van de goedkope huurwoningmarkt.

De CDA-fractie heeft gevraagd naar het mogelijk dempende effect van de koopsector op de prijsontwikkeling in de huursector. Allereerst moet worden opgemerkt dat de koopsector zelf al enkele jaren juist een sterke prijsverhoging ondergaat: de gemiddelde bestaande koopwoning kostte in het eerste kwartaal van 1999 12,5% meer dan een jaar eerder. Ten tweede blijkt dat als er al sprake is van een dempend effect, met name de huurders van de duurdere huurwoningen hiervan profiteren. De Huurbrief hierover: «Gemiddeld bedroeg in 1998 de huurstijging in geval van

¹ Toezichtsverslag Sociale-huursector 1997, Ministerie VROM, 1999, pagina 15.

² Jaarboek Wonen 1998, feiten en cijfers over de woningmarkt in Nederland, CBS, pagina 91.

³ Huurprijsbeleid voor 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 247, nr. 1, pagina 14.

harmonisatie 9,4%. De helft van de woningen waar harmonisatie ineens wordt toegepast heeft een huur onder de 600 gulden. Hoe hoger de huur voor harmonisatie, hoe lager de stijgingspercentages bij huuraanpassing bij het vrijkomen van de woning. Woningen met een kale huur onder de 600 gulden (voor harmonisatie) krijgen gemiddeld 13,4% erbij, terwijl de huren van de dure woningen (huur boven 810 gulden) gemiddeld met 4,5% worden verhoogd (...).»¹. Duidelijk is dat, als er al sprake is van een dempend effect van de koopsector, met name de woningen met hoge huren hier baat bij hebben. De vraag is echter of de voortdurende prijsstijging van de koopwoningen per saldo niet ook een prijsverhoging in de huren zal laten zien, immers het alternatief van koop wordt jaarlijks duurder.

De CDA-fractie heeft de vraag opgeworpen in hoeverre het voorstel van wet het uitbannen van de goedkope scheefheid bevordert. Zoals hiervoor is opgemerkt is heeft staatssecretaris Tommel tijdens zijn beleidsperiode het beleid losgelaten waarmee doorstroming werd bevorderd teneinde de goedkope scheefheid tegen te gaan. Indieners delen de opvatting dat het uitbannen van goedkope scheefheid bijdraagt aan een ongewenste ruimtelijke tweedeling: het structureel ontstaan van buurten waar in hoofdzaak lagere inkomensgroepen gehuisvest zijn.

Bedrijfsvoering verhuurders

Terecht benadrukken de leden van de fracties van GroenLinks, CDA, VVD, SP, GPV en RPF het belang van een gezonde bedrijfsvoering van de verhuurders en vragen zij naar de financiële effecten van het wetsvoorstel. Naar de mening van indieners levert het voorstel van wet geen belemmering voor een gezonde exploitatie van de woningvoorraad op. Zoals hiervoor reeds is toegelicht biedt het Bruteringsakkoord voldoende mogelijkheden tot het verantwoord genereren van inkomsten. Zeker als ook in ogenschouw wordt genomen dat de overige bruteringsparameters (de financieringsrente, de inflatie, etc.) zich ten opzichte van de veronderstellingen van toen zich voor de verhuurders in financieel gunstige zin hebben ontwikkeld.

Ten opzichte van het prognosemodel sociale huursector 1997 is er een andere financiële reserve ontstaan, namelijk het achterblijven van de investeringen in met name de naoorlogse wijken. Blijkens onderzoek van Van der Flier en Thomson zijn de investeringen van de corporaties in groot onderhoud en verbetering gedaald van 4,5 miljard in 1992 naar 2,1 miljard in 1997. Bovendien werden er ook minder woningen gerenoveerd (130 000 in 1997 tegenover 210 900 in 1992) waarmee de gemiddelde investering per woning fors is teruggelopen, en tegelijkertijd de reserves van de corporaties hebben moeten kunnen groeien.

Bovendien behalen corporaties aanzienlijke boekwinsten op de verkoop van huurwoningen; een proces dat zich in versterkte mate zal doorzetten. In 1997 zijn bijna 25 000 woonruimten verkocht binnen de sociale huursector, in 1995 en 1996 waren dat respectievelijk bijna 17 000 en 18 000 woonruimten². In 1997 ging het om een bedrag van ruim 1,5 miljard gulden aan boekwinsten, een gemiddelde boekwinst van zo'n 67 800 gulden per verkochte woning.³ Als daarbij bedacht wordt dat met het initiatiefwetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit de beleidsmogelijkheden voor corporaties belangrijk worden vergroot om huurwoningen aan huurders te verkopen, zijn indieners van mening dat het voorstel van begrenzing in de huurharmonisatie niet kan leiden tot een verstoring van de bedrijfscontinuïteit. Er is dus eerder sprake van de mogelijkheid van het doen van forse reserveringen.

Indieners staan een normaal huurverhogingsbeleid voor, dat wil zeggen dat er altijd sprake kan zijn van een reguliere huurverhoging waarbij de

¹ Huurprijsbeleid voor 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 247, nr. 1, pagina 6.

² Toezichtsverslag Sociale-Huursector 1997, Ministerie van VROM, 1999, pagina 9.

³ Bedrijfstak informatie 1997, kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties, Aedes, pagina 11.

inflatie kan worden gecorrigeerd. Met het wetsvoorstel wordt een bovengrens aangegeven voor de eenmalige ophoging van de huur bij het leegkomen van de woning, daarna zal er sprake kunnen zijn van slechts een getemperde verhoging van de huren conform het jaarlijkse maximum. Hierdoor zal de bedrijfscontinuïteit gewaarborgd blijven. Het gemiddeld huurprijsniveau van 1998 bevindt zich immers op 65% van maximaal redelijk.¹ Dat is nog 5% onder het niveau van de door indieners voorgestelde grens van 70%. Met de constatering dat 63% van alle huurwoningen een huur hebben onder 70% maximaal redelijk blijft ook met deze grens sprake van voldoende speelruimte voor huuraanpassing bij bewonerswisseling. Ten overvloede merken indieners op dat in het kader van het Bruteringsakkoord het middel van de huurharmonisatie nooit grondslag is geweest voor het voeren van een verantwoorde bedrijfsvoering.

Prestatie-afspraken

De leden van de fracties van CDA, D66, GPV, RPF vragen of indieners geen of onvoldoende vertrouwen hebben in de prestatie-afspraken die in het kader van het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen tussen gemeenten en verhuurders worden gemaakt over de noodzakelijk geachte kernvoorraad goedkope woningen. In de memorie van toelichting op bladzijde 6 hebben indieners inderdaad al hun kanttekeningen geplaatst bij het weinig verplichtende karakter van deze prestatie-afspraken. De afspraken in de door de D66-fractie aangehaalde brief van 21 juli 1998 (IGE 98 054304) zijn in dat opzicht te vrijblijvend. Deze brief meldt dat in 41% van de gemeenten afspraken zijn gemaakt met één of meer toegelaten instellingen, maar verschaft geen inzicht in wat er precies is afgesproken over het behoud van de goedkope woningvoorraad. Alleen al het definiëren van de kernvoorraad goedkope huurwoningen blijkt al grote problemen op te leveren. «Dé kernvoorraad goedkope huurwoningen bestaat niet. Uit een landelijke steekproef, uitgevoerd in opdracht van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, blijken bij 25 gemeenten en zeven corporaties dertien definities van de kernvoorraad te bestaan. De onderzochte gemeenten en corporaties hanteren onder meer verschillende huurgrensdefinities voor de kernvoorraad, uiteenlopend van 575 gulden (voor jongeren) tot 882 gulden.»²

Ook in het recent uitgebrachte Toezichtsverslag Sociale-Huursector 1997 gaat staatssecretaris Remkes niet nader in op de prestatie-afspraken over de kernvoorraad goedkope woningen. Het Toezichtverslag geeft noch een overzicht, noch een duidelijk oordeel over de ontwikkeling in de noodzakelijk geachte kernvoorraad goedkope woningen. Het enige waar het Toezichtsverslag melding van maakt is dat «van de circa 24 000 woningen en wooneenheden die in 1997 zijn opgeleverd, 13% tot de goedkope huursector hoort. Dat kan verklaard worden door het gegeven dat goedkope nieuwbouw veelal niet meer mogelijk is zonder een onrendabele investering van de instelling».³ Indieners constateren dan ook dat bilaterale afspraken als ze al gemaakt zijn tussen gemeenten en verhuurders nog onvoldoende zekerheid bieden omtrent de instandhouding van de kernvoorraad goedkope huurwoningen. Weliswaar onderschrijven indieners de gedachte dat het maken van prestatie-afspraken is voorbehouden aan de gemeenten en verhuurders, maar tegelijkertijd constateren zij dat partijen niet beschikken over een eenduidig criterium als het gaat om het behoud van de goedkope kernvoorraad. Indieners willen met het voorstel van wet bevorderen dat met een huurharmonisatiegrens van 70% maximaal redelijk een duidelijk ijkpunt wordt geïntroduceerd dat onderdeel kan gaan uitmaken van de prestatie-afspraken op lokaal niveau.

De leden van de D66 fractie vragen of prestatie-afspraken in het uiterste geval afdwingbaar zouden moeten zijn bij de rechter. Indieners zijn van

¹ Huurprijsbeleid voor 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 27 247, nr. 1, pagina 10.

² Aedes-magazine, 1/99, pagina 44.

³ Toezichtsverslag Sociale Huursector 1997, pagina 8.

mening dat de controleerbaarheid van het huidige systeem uitermate zwak is geregeld. Het verdient de voorkeur om hier verbetering in aan te brengen.

harmonisatie 70%

De leden van de fracties van GPV, RPF, PvdA, GroenLinks en D66 vragen om een nadere onderbouwing van het percentage van 70% van de maximaal redelijke huur tot waarop harmonisatie is toegestaan. Met een huurharmonisatiegrens van 70% hebben indieners aangesloten bij de huidige praktijk waarbij de feitelijke huurprijzen gemiddeld op 65% van de maximaal redelijke huurprijs ligt. Met een huurharmonisatiegrens van 70% wordt enerzijds verdere onevenredige huurverhogingen voorkomen, anderzijds blijft een verantwoorde getemporiseerde groei mogelijk. Terecht wijzen de leden van de fracties van PvdA, GPV en RPF op de ongelijkheid tussen de zittende en de nieuwe huurders, als ook op verhuurders die jarenlang de huren niet of weinig hebben verhoogd ten opzichte van huurders die forse huurverhogingen hebben toegepast. Deze constatering is juist, en legt een probleem bloot dat zich binnen het bestaande stelsel zó heeft kunnen ontwikkelen. Indieners stellen met dit voorstel van wet deze onrechtvaardigheid juist aan de orde, en willen tegengaan dat dit zich verder kan continueren. Overigens hebben indieners het knelpunt van een «twee sprongen-systeem» (een onbedoeld gevolg van ongelijkheid tussen huurders door het hanteren van een 70% en een 100% grens) naar aanleiding van het advies van de Raad van State bijgesteld. Indieners hebben het voorstel van wet zo aangepast dat indien de woning reeds een huurprijs kent van 70% van de maximaal redelijke huur dan wel een huurprijs die hoger is, dat bij wisseling van bewoners alleen nog sprake kan zijn van de jaarlijkse huurverhogingen, uitgezonderd bij verbetering van de woning.

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie wijzen op het definitieprobleem van «maximaal redelijke huur» die wordt vastgesteld binnen de grenzen van het woningwaarderingssysteem. Dit stelsel weerspiegelt de kwaliteit/prijsverhouding naar de maatstaven van de markt. Huren die op 100% maximaal redelijk liggen, kunnen volgens het stelsel nog als «redelijk» worden aangemerkt. Opmerkelijk is verder dat juist bij de woningen van een wat mindere kwaliteit, oftewel de woningen met de minste punten volgens het Woningwaarderingssysteem, de feitelijke huurprijs vrij dicht bij de maximaal redelijke ligt.¹

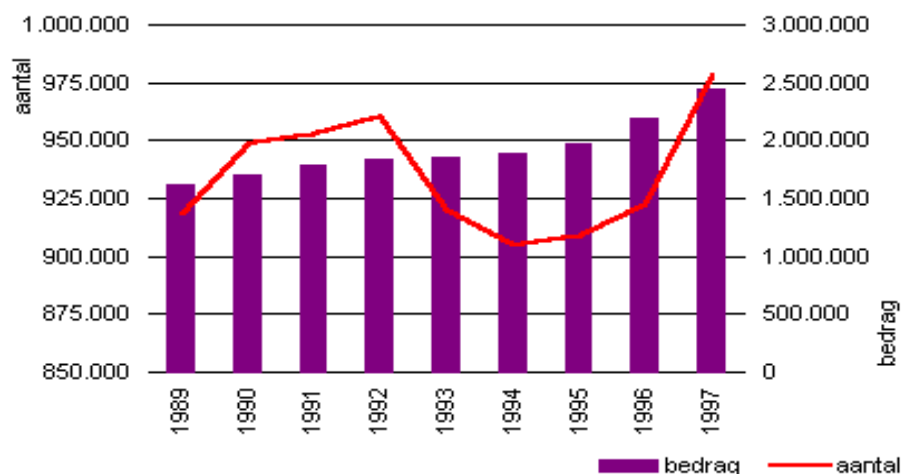
Het letterlijk hanteren van de definitie «maximaal redelijk» gaat inderdaad voorbij aan de maatschappelijke realiteit. Huurders in de goedkope woningvoorraad bevinden zich niet in een marktsegment waar sprake is van een werkelijk vrij marktmechanisme. Verhuurders kunnen eenzijdig de huren van goedkope woningen substantieel omhoog trekken. Indieners gaat het om het beschermen van de inmiddels sterk geslonken goedkope woningvoorraad. Door de huurharmonisatie vast te stellen op 70% van de maximaal redelijke huurprijs kan dit worden bewerkstelligd.

Huursubsidie

Voor veel huishoudens op het minimumniveau blijven woningen bereikbaar en toegankelijk dankzij het recht op huursubsidie. De leden van de D66-fractie vragen of dit «erg» is. Indieners vinden het inderdaad geen goede ontwikkeling dat de doelgroep in toenemende mate afhankelijk wordt van huursubsidie. In 1998 is het gemiddelde huursubsidie bedrag gestegen naar 269 gulden per maand; in 1990 was het gemiddelde nog 146 gulden per huishouden. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van huursubsidie vanaf 1994 sterk is gaan toenemen. Een derde van de huurders van een corporatiewoning maakt gebruik van huursubsidie. Om precies te zijn ontving in 1998 33,9 procent

¹ Aedes-magazine, Bedrijfstakinformatie huren, 9/1999, pagina 35.

van de huurders van een corporatiewoning subsidie, dat is ruim 2 procent meer dan in 1997 en in 1996.¹



Bron figuur: MD/HIS

Waren voorheen de jaarlijkse objectsubsidies van belang voor de exploitatie van de sociale huursector, thans lijkt het erop dat huursubsidie deze plaats heeft ingenomen. Het ontwikkelt zich meer en meer tot een exploitatiesubsidie voor verhuurders. De indieners maken zich zorgen over deze ontwikkeling.

In de memorie van toelichting op pagina 6 hebben indieners in dit verband al gewezen op verhuurders die hun huurprijsbeleid aanpassen aan de nieuwe grenzen van de huursubsidie. Dit, terwijl de ratio achter de nieuwe grenzen van de Huursubsidiewet is om de huurders in een aanvaardbaar woonlastenniveau tegemoet te komen. Met de nieuwe Huursubsidiewet is vastgelegd dat huurders met maandhuren hoger dan 593 gulden (1998) te maken krijgen met kwaliteitskortingen op hun huursubsidie. Afhankelijk van de gezinssituatie en de huurprijs worden bewoners van woningen met een huurprijs die hoger is dan 593 gulden per maand 25% tot 50% gekort op hun huursubsidie. De gedachte achter deze korting is dat hoe hoger de huurprijs, hoe beter de kwaliteit van de woning zal zijn; voor extra kwaliteit moet men ook zelf iets over hebben. Deze gedachte was billijk omdat ervan uit werd gegaan dat huurders met een inkomen op het niveau van het minimum (bijna 60% van alle huursubsidie-aanvragers) een woning kon huren in de goedkope kernvoorraad, en dus niet of niet per definitie geconfronteerd zou worden met kortingen. De huurprijzen in de goedkope sector zijn echter aanzienlijk gestegen, steeds grote groepen lage inkomens krijgen te maken met de kortingsschijven in de huursubsidie, zonder dat hun woning er kwalitatief op vooruit is gegaan. De Woonbond geeft in het kader van haar petitie van 8 juni jl. – over de hoge huren en een tekort aan bereikbare en betaalbare huurwoningen van de (voormalige) groeikernen – aan hoe de hogere huren doorwerken in het beslag op de huursubsidie. «In 1997 is de gemiddelde huursubsidiebijdrage in Capelle a/d IJssel bijvoorbeeld 286 gulden per maand, terwijl die in het nabijgelegen Rotterdam 230 gulden bedraagt. In Nieuwegein (een van de «duurste» groeikernen) is dat maar liefst 302 gulden per maand, tegen 230 gulden in de stad Utrecht.» Ook wijst de Woonbond erop dat «huursubsidie-ontvangers in groeikernen,

¹ «Gros huren ruim onder het maximum», Aedes-magazine, 9/99, pagina 35.

door de kwaliteitskorting, gemiddeld substantieel hogere huurquoten hebben dan elders».

De huursubsidie ontwikkelt zich zodoende onbedoeld tot een exploitatiesubsidie die via het subject (de huurder) wordt uitgekeerd. Door een begrenzing van de huurharmonisatie van 70% willen indieners hier een halt aan toeroepen. Tegelijkertijd wordt met een begrenzing van de huurharmonisatie voorkomen dat er een situatie gaat ontstaan waarbij in de toekomst een onverantwoord grote druk op de staatskas wordt uitgeoefend via de huursubsidie. In dit verband verwijzen indieners ook naar de memorie van toelichting, pagina 5.

Indieners willen ook in dit verband benadrukken dat zij het betreuren dat de prestatie afspraken tussen gemeenten en sociale verhuurders niet zo zijn ingericht dat het beroep op de huursubsidie is gekwalificeerd.

Gezamenlijk behoren de gemeenten en de sociale huurders er immers voor te zorgen dat het beroep dat op de huursubsidie overeenkomt met de intenties van de regeling. Onduidelijk is nu in hoeverre dit daadwerkelijk is geregeld en wordt nageleefd.

Tot slot

Het Kabinet, en indien deze het nalaat de Tweede Kamer, heeft de verantwoordelijkheid om daar waar sprake is van onbedoelde en ongewenste effecten corrigerend op te treden. Daarbij gaat het niet om een «detail aanpassing» (VVD). Voor de doelgroep die het betreft gaat het om een wezenlijk ongewenste situatie die een direct gevolg is van het door de rijksoverheid ingezette liberaliseringbeleid. Daarom is het wachten, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, op nog uit te brengen nota's als de beleidsnota over het Wonen in de 21e eeuw, of de komende evaluatie van de Huursubsidiewet, of de herziening van de huurprijs-regelgeving merkwaardig. Het kan niet zo zijn dat onbedoelde effecten zich alleen maar mogen laten corrigeren in nog komende beleidstrajecten waarbij het behalen van het beoogde beleidsdoel nog lange tijd duurt. De goedkope kernvoorraad is de afgelopen jaren al drastisch geslonken: een ontwikkeling die onder invloed van de omvangrijke verkoop- en sloop-programma's alleen maar meer onder druk komt te staan. Een spoedige bescherming van een goedkope kernvoorraad voor de doelgroep door middel van de begrenzing van de huurharmonisatie is daarom noodzakelijk.

De recente discussienota van staatssecretaris Remkes over het Wonen in de 21ste eeuw¹ geeft in dit verband zelfs reden tot zorg. Volgens de discussienota «De Agenda» moeten de corporaties in de nabije toekomst «vrije en volwaardige spelers op de vragersmarkt» worden. Keuzevrijheid vormt voor de individuele burger in De Agenda de rode draad. Deze optimistische visie doet geen recht aan een maatschappelijke realiteit waarbij lagere inkomensgroepen in afnemende mate kunnen beschikken over kwalitatieve en ruimtelijke keuzemogelijkheden. Zij kunnen voornamelijk kiezen uit meer van hetzelfde. Deze groepen zijn in toenemende mate aangewezen op de bestaande woningvoorraad. Deze ontwikkeling baart indieners ernstig zorgen, en niet alleen indieners. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau heeft zich kritisch bezorgd uitgesproken over de toekomstige woonsituatie van de lagere inkomensgroepen.

«Duidelijk is in ieder geval dat deze wijken (de vooroorlogse, de naoorlogse flatwijken, de vroeg naoorlogse eengezinswijken) het moeilijk krijgen in de concurrentie met de nieuwe luxe woonwijken buiten de stad en de wijken in en rond de gerevitaliseerde binnensteden. (...) Het grootste probleem waar de overheid voor staat, is hoe de ruimtelijke segregatie tussen hogere en lagere sociaal-economische strata kan worden beperkt. De toenemende welvaart en de toenemende uiting daarvan op de woningmarkt zullen er immers toe leiden dat de hogere inkomensgroepen zich vooral richten op woonmilieus met een hoge

¹ De Agenda. Voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21ste eeuw, Ministerie van VROM, 1998.

kwaliteit én een hoge sociaal-economische status. Nu al ontstaan er wijken waar meer dan voorheen hogere inkomensgroepen domineren. (...) De overheid zal deze trend van ruimtelijke selectie moeten tegengaan.»¹ Indieners willen met hun voorstel van wet bewerkstelligen dat een onbedoeld effect van het liberaliseringbeleid wordt gecorrigeerd zodat de goedkope kernvoorraad wordt behouden voor de lagere inkomensgroepen, en voorkomen wordt dat de aantrekkelijke delen van de goedkope woningvoorraad voor hen onbereikbaar gaan worden. Ook willen indieners met het voorstel van wet bereiken dat er tijdig een dam wordt opgeworpen tegen een verregaand ongebreideld toepassen van het instrument van de huurharmonisatie, nu het ernaar uitziet dat in de nabije toekomst de hoogte van de huurverhogingen zich gaat bewegen richting inflatiepercentage. Het voorstel voor een begrenzing van de huurharmonisatie draagt bij aan het behoud van een gedifferentieerde woningvoorraad en een gemengde bevolkingssamenstelling. Ook het SCP waarschuwt dat wanneer de markwerking niet wordt gecorrigeerd de wijken waar vooral mensen wonen die nauwelijks keuzemogelijkheden hebben zich over enkele decennia in een nauwelijks te keren achterstandspositie zullen bevinden. Indieners menen met het voorgaande voldoende onderbouwd te hebben waarop hun rechtvaardiging berust om over te gaan tot aanvullende regelgeving in de vorm van een begrenzing van de huurharmonisatie van 70% maximaal redelijk.

Duivesteijn

¹ Sociaal Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, SCP, september 1998, pagina 542, 543.