

Woningcorporaties: ruggengraat van bouwbeleid en stedelijke vernieuwing

H. Priemus*

Samenvatting

In de begroting 2008 van het Kabinet Balkenende IV zijn een opvoering van het woningbouwprogramma en de transformatie van 40 probleemwijken tot prachtwijken belangrijke speerpunten van beleid. Op deze twee beleidsthema's gaat deze bijdrage in. Betoogd zal worden dat niet langer de subsidies het belangrijkste instrument vormen om het woningbouwbeleid en de stedelijke vernieuwing te verwezenlijken, maar de inschakeling van het organiserend vermogen en de financiële middelen van de woningcorporaties. Deze beleidsomslag luidt vermoedelijk een nieuw tijdperk in, waarin de publieke inbedding van de woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen versterking behoeft.

Trefwoorden: *rijksbegroting, woningbouw, woningcorporaties*

1 Inleiding

De VROM-begroting 2008 van het Kabinet-Balkenende IV is voor het eerst gesplitst in een begroting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en een begroting Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Het WWI-beleid staat vooral in het teken van een intensivering van de woningbouw en de transformatie van 40 probleemwijken tot prachtwijken.

Op deze twee speerpunten van beleid gaat deze bijdrage in.

In paragraaf 2 schetsen wij het streven naar een opvoering van het woningbouwprogramma. Wij gaan in op enkele achtergronden en laten zien dat hier vooral de initiatieven van woningcorporaties uitkomst moeten bieden. In paragraaf 3 gaan we in op het stedelijk vernieuwingsbeleid. Vooral in dit beleidsdomein wordt een krachtig beroep gedaan op het financieel vermogen en de organiserende capaciteit van de woningcorporaties. Enkele conclusies worden getrokken in paragraaf 4.

2 Opvoering woningbouwprogramma

Het Kabinet-Balkenende IV mikt op een jaarlijks bouwprogramma van 80.000 tot 100.000 woningen. Ten opzichte van de beschamende woningproductie van 64.837 woningen in 2003 en 71.609 woningen in 2004 getuigt dit van een ambitie om méér te bouwen. Dat is niet vreemd als we ons realiseren dat de tekorten op de woningmarkt toenemen, hetgeen zich uit in oplopende wachttijden in de huursector en stijgende woningprijzen in de koopsector, ondanks de langzaam stijgende hypotheekrente. Het bouwprogramma van 80.000, liefst 100.000 woningen gaat niet gepaard met het inzetten van beleidsinstrumenten. Het klassieke instrument van de objectsubsidies is achter de horizon van de bruteringswet (1995) verdwenen. Wel zijn er de fiscale subsidies die in de hypotheekrenteaftrek zijn ingebakken. Als de hypotheekrente toeneemt, nemen ook de fiscale voordelen van de hypotheekrenteaftrek toe. Het gaat in het woningbouwbeleid in feite om 'management by speech' waarin wordt gesproken over

slagvaardig optreden, het doorhakken van knopen, bestuurlijk lef, waarin wordt bedreigd met een noodwet om de ellende met de fijnstofnormering te omzeilen, met een drastische deregulering van de bouw en met een vereenvoudiging van de milieuwetgeving en de ruimtelijke ordening. In feite blijven de kaders van de regelgeving echter ongewijzigd, terwijl de bouwkosten door toenemende knelpunten op de arbeidsmarkt thans snel stijgen.

Onvoldoende woningbouwlocaties van formaat

In 2004 werd de *Nota Ruimte* gelanceerd om letterlijk meer ruimte te bieden voor initiatieven van marktpartijen en burgers en om de besluitvorming over de ruimtelijke ordening krachtig te decentraliseren. Dit heeft allemaal nauwelijks extra woningproductie opgeleverd. Wel stimuleerde dit beleid de bouwbedrijven om op grote schaal grondposities in te nemen. Dit heeft een grondprijsverhogend effect in het desbetreffende gebied en er ontstaat een 'rode waas'. De kans dat er wordt gebouwd, waar bouwers grondposities hebben, wordt vergroot, omdat het doorzetten van de agrarische functie hier sterk wordt bemoeilijkt door de hoge grondprijzen. Als de gemeente op de door bouwers gekochte gronden een rode bestemming toestaat (woningen, winkels, kantoren) kunnen de bouwbedrijven zich beroepen op het zelfrealisatiebeginsel volgens de Onteigeningswet. Dit betekent dat zij de door de gemeente gewenste bestemming mogen en kunnen realiseren, zonder een effectieve concurrentie op de bouwmarkt. Per locatie gaat het gewoonlijk om een beperkt aantal woningen, waarvan de bouw het gevoel van een toenemende verrommeling versterkt, zonder dat er langs die weg een substantiële woningproductie van de grond komt. Doordat de besluitvorming zich hoofdzakelijk op lokaal niveau afspeelt, wordt de capaciteit van de verkeersinfrastructuur meestal niet aangepast, en komt men gewoonlijk niet toe aan de bouw van winkels, scholen en andere voorzieningen. Nu de VINEX-locaties (uitvoeringsperiode 1995-2005) snel vollopen, treffen we slechts mondjesmaat nieuwe woningbouwlocaties van formaat aan. Almere heeft een aanzienlijke groeitaak, maar heeft in toenemende mate bereikbaarheidsproblemen. Ondanks vraagtekens bij de lage ligging zal de Zuidplaspolder bij Gouda tot ontwikkeling worden gebracht. De *Nota Ruimte* heeft echter in onvoldoende mate nieuwe grotere woningbouwlocaties aangewezen. Tot nu toe ontbraken financiële bijdragen van VROM en Verkeer en Waterstaat om de grondkosten op grote woningbouwlocaties draaglijk te maken, grootschalig groen en water mee te financieren, milieuproblemen weg te werken en de extra infrastructuur voor individueel en collectief vervoer te bekostigen. Blijkens de VROM-begroting heeft het Kabinet-Balkenende IV nieuwe ambities voor een nationale ruimtelijke agenda en worden aanstalten gemaakt om extra locaties aan te wijzen en financieel te faciliteren. Dit laat onverlet dat er vele jaren verloren zijn gegaan waarin een sterk restrictief, ruimtelijk beleid verzuimde voldoende ruimte en middelen te bieden voor woningbouwlocaties van formaat.

Stimuleren door te remmen

In het Coalitieakkoord van CDA, PvdA en Christen Unie d.d. 7 februari 2007 lezen we (p. 32): "De woningproductie wordt verhoogd naar een niveau van tussen de 80.000 en 100.000 woningen per jaar, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor woningcorporaties".

Feitelijk zijn het de gemeenten die in hun Woonvisies bepalen hoe zij voor de komende jaren de vraagontwikkeling zien, hoe het aanbod op deze vraagontwikkeling zou moeten inspelen, deels door voorraadbeleid (koop/verkoop, renovatie), deels door sloop en nieuwbouw. Het is zeer de vraag of de kwantitatieve en kwalitatieve wensen van de gemeenten opgeteld overeenkomen met de door het ministerie van VROM genoemde aantallen per jaar voor het hele land. Een zeer belangrijke grootheid, die ex ante moeilijk valt te voorspellen, is het saldo van immigratie en emigratie. De afgelopen jaren nam de (officiële) immigratie snel af en nam de emigratie verrassend genoeg sterk toe. Zeker nu de economische conjunctuur in Nederland gunstig is, zal in de komende jaren de balans vermoedelijk omslaan: meer immigratie en minder emigratie. Dit heeft op de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad een direct effect, vooral in de steden. Zoals we eerder opmerkten, zijn locaties voor woningbouw op enige schaal na de VINEX-uitvoeringsperiode (1995-2005) dun gezaaid. Merk op, dat de VINEX-nota van 1990 dateert: pas vijf jaar later kon de woningbouwproductie ter hand worden genomen. Als nu nieuwe woningbouwlocaties worden aangewezen, zal het opnieuw vele jaren duren voordat de effecten op de woningbouw merkbaar zijn.

In sommige opzichten staat het gevoerde of het aangekondigde beleid op gespannen voet met het streven naar een groter nieuwbouwwolume. Weliswaar doet het Kabinet een beroep op de woningcorporaties om in de jaren 2007 tot en met 2010 150.000 woningen te bouwen, maar de voorwaarden waaronder de corporaties deze nieuwbouw moeten realiseren, zijn in korte tijd aanzienlijk verslechterd:

1. het inflatievolgende huurbeleid stimuleert geen nieuwbouwactiviteiten, noch van vastgoedbeleggers noch van woningcorporaties;
2. de woningcorporaties moeten volgens het Onderhandelaarsakkoord jaarlijks 250 miljoen euro opzij leggen ter voeding van het Investeringsfonds, dat vooral bedoeld is om investeringen in de aandachtswijken te bekostigen. Dat is lang niet altijd nieuwbouw en beperkt per saldo het vermogen van woningcorporaties om nieuwbouw te plegen;
3. Minister Bos stelt een vennootschapsbelastingplicht van corporaties in het vooruitzicht, die per jaar 500 miljoen euro in de schatkist moet brengen. Dit is een omstreden voornemen. Er kunnen tussen droom en daad nog tal van bezwaren opdoemen, maar duidelijk is dat dit voornemen het vermogen om in nieuwbouw te investeren beperkt.

Naast de woningcorporaties zullen vooral vastgoedbeleggers en ontwikkelingsmaatschappijen voor de investeringen in woningen moeten zorgen. Zij mikken vooral op de hogere segmenten in de koopmarkt die zeer gevoelig zijn voor hypotheekrentestijgingen. Veranderingen in het niveau van de hypotheekrente zijn zeker op lange termijn nauwelijks te voorspellen en niet voor nationaal beleid vatbaar. Al met al moeten we constateren dat het kabinet wel kan hopen op meer woningen en een oprecht streven kan uitspreken, maar uiteindelijk met lege handen staat als het gaat om de vraag of zo'n streven door effectieve overheidsinstrumenten kan worden ondersteund.

Onderhandelaarsakkoord Aedes-Vogelaar (17 september 2007)

Een dag vóór Prinsjesdag, op 17 september 2007, hebben Aedes, de koepel van woningcorporaties, en minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie een Onderhandelaarsakkoord gesloten. Hierin verklaren de woningcorporaties zich bereid om

in de periode 2007 tot en met 2010 ongeveer 150.000 huur- en koopwoningen te bouwen, waarvan 80% ook geschikt is voor ouderen. In het *Antwoord aan de Samenleving* (2 februari 2007) had Aedes nog een aantal van $4 \times 40.000 = 160.000$ woningen genoemd, maar het aantal van 40.000 zal in 2007 niet meer worden gehaald. De woningcorporaties hebben zich ook verplicht om extra inspanningen te leveren ter verbetering van de energie-efficiency van hun woningvoorraad. Er worden nadere afspraken gemaakt over condities, instrumenten en maatregelen die voor de corporaties nodig zijn om de energieprestaties van de corporatiewoningen te verbeteren. Tenslotte zullen nadere afspraken worden gemaakt over de modernisering van het arrangement tussen de overheid en de corporaties. Daarbij worden onder meer de volgende punten betrokken:

- de governance van de sector;
- de missie van de corporaties, gebaseerd op de brede zorg voor het wonen;
- het Europese dossier (inclusief staatssteun);
- het beleid ten aanzien van fusies;
- vermindering van de administratieve lasten en vereenvoudiging van regelgeving.

Bij wijziging van het wettelijk kader zullen de ontwikkelingen ten aanzien van het creëren van een aparte rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming worden betrokken.

3 Actieplan 40 aandachtswijken

Stedelijke vernieuwing in het Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord van CDA, PvdA en Christen Unie staat dat een actieplan zal worden opgesteld voor de aanpak van 40 'sterke wijken'. Deze aanpak is erop gericht "om binnen 8 tot 10 jaar van probleemwijken weer vitale, woon-, werk- en leefomgevingen te maken waarin schooluitval is teruggedrongen en de (jeugd)werkloosheid is teruggebracht, werkgelegenheid in de buurt is gebracht, de bevolkingssamenstelling gevarieerd is en het prettig wonen is".

Voor elk van de 40 wijken zijn in de tussen kabinet en gemeenten overeengekomen charters specifieke doelstellingen opgenomen voor de vijf thema's wonen, werken, leren, integratie en veiligheid.

Het Grotestedenbeleid heeft voor de derde convenantperiode (2005-2009) vijf doelen geformuleerd:

1. het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
2. het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
3. het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
4. het binden van de midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad;
5. het vergroten van de economische kracht van de stad.

Voor deze convenantperiode wordt ongeveer 4 miljard euro ingezet in de vorm van drie Brede Doeluitkeringen (BDU):

- BDU Fysiek;
- BDU Sociaal, Integratie en Veiligheid;
- BDU Economie.

De inzet is om met woningcorporaties afspraken te maken over onder meer een gezamenlijke gerichte investeringsinspanning voor de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken. Wij lezen vervolgens: 'Mocht onverhoopt met corporaties geen

overeenstemming worden bereikt (...) over hun investeringsinspanningen, (dan) zal anderszins het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet.”

In de financiële paragraaf van het Coalitieakkoord lezen we in de opsomming van uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen (op jaarbasis, per 2011):

“Woningbouwcorporaties ten behoeve van wijkaanpak: 0,75 miljard euro. De vormgeving wordt nader te bezien; in afwachting daarvan wordt een heffing verondersteld”.

Minister Vogelaar is steeds uitgegaan van de tekst van de paragraaf ‘Wonen en wijkaanpak’, die gebaseerd is op de veronderstelling dat er tussen Kabinet en corporaties afspraken worden gemaakt (in het verlengde van het *Antwoord aan de Samenleving* van Aedes). Minister Bos baseerde zich op het overzicht van uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen, dat uitgaat van een heffing bij de corporaties. Tekst en cijfers van het Coalitieakkoord stroken onderling niet en dat lag aan de basis van spanningen tussen Aedes en Kabinet, respectievelijk Vogelaar en Bos in de weken vóór Prinsjesdag.

Stedelijke vernieuwing na het Coalitieakkoord

In de weken vóór Prinsjesdag werd de krantenlezer keer op keer opgeschrikt door een conflict tussen Aedes en het Kabinet, dat bleek samen te vallen met een conflict tussen minister Vogelaar en minister Bos. Aedes en Vogelaar wilden afspraken tussen Aedes en Rijk en tussen corporaties en gemeenten, in het verlengde van het *Antwoord aan de Samenleving* dat Aedes op 2 februari 2007 tijdens een ledencongres had vastgesteld. Minister Bos daarentegen ging uit van een heffing bij de corporaties naar draagkracht en een financiering van de aanpak van de 40 prachtwijken via de rijksbegroting. Minister Vogelaar beriep zich op de tekst van het Coalitieakkoord, minister Bos op de financiële paragrafen van dit akkoord, die zoals wij zagen, niet blijken te stroken met de tekst. Een dag vóór Prinsjesdag sloten Aedes en Vogelaar een Onderhandelaarsakkoord. De inhoud van dit Onderhandelaarsakkoord vergt de instemming van de Tweede Kamer en van de leden van Aedes. De komende tien jaar zullen de corporaties 2,5 miljard euro bijdragen aan de investeringen in de 40 door Vogelaar aangewezen aandachtswijken. Voor vier jaar gaat het dus om 1,0 miljard euro. Minister Bos had echter 4 x 750 miljoen = 3,0 miljard euro vanuit het corporatievermogen ingeboekt voor de aanpak van de stedelijke vernieuwing.

Om de financiering sluitend te krijgen stelt Bos nu voor om de woningcorporaties over de hele linie vennootschapsbelastingplichtig te maken ten belope van 500 miljoen euro per jaar, dat is dus 2,0 miljard euro in vier jaar. Dit lijkt het level playing field tussen woningcorporaties en marktpartijen als ontwikkelaars, vastgoedbeleggers en particuliere commerciële verhuurders te herstellen, maar Aedes wijst erop dat de corporaties niet profiteren van allerlei gunstige regelingen die wel gelden voor commerciële vastgoedorganisaties. Aedes heeft zijn hoop gevestigd op de speciale positie van maatschappelijke ondernemingen die blijkens zowel het Coalitieakkoord, het Onderhandelaarsakkoord als de Troonrede zal worden vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, inclusief een daarbij passend belastingsysteem.

Het bedrag van 2,5 miljard euro in tien jaar dat de corporaties vanaf 2008 bijeen gaan brengen, zal worden opgenomen in een privaat fonds dat bijdragen levert aan de

financiering van de aanpak van de 40 aandachtswijken. Over de precieze vormgeving van dit fonds is nog veel onduidelijk.

Corporaties dragen bij naar draagkracht (WOZ-waarde van het corporatiebezit).

Corporaties die in de 40 wijken van het Investeringsfonds gebruikmaken, zijn vrijgesteld van de betalingsverplichtingen. De verplichting komt tot stand door een algemeen verbindendverklaring door minister Vogelaar. Via een systeem van investeringsrechten kunnen corporaties een beroep doen op dit fonds. Reeds tijdens het congres op 2 februari 2007 had Aedes zich al bereid verklaard om een dergelijk investeringsfonds op te zetten.

De gelden van het fonds worden besteed op basis van 'wijkactieplannen', waarover gemeenten met minister Vogelaar zogeheten 'charters' sluiten. Deze wijkactieplannen komen tot stand onder regie van de gemeenten in samenspraak met bewoners en maatschappelijke organisaties zoals de woningcorporaties. Het betreft niet alleen fysieke, maar ook sociale en economische activiteiten.

Het fonds staat in beginsel ook open voor corporaties die actief zijn in andere dan de 40 aandachtswijken. Minister Vogelaar wil ook voor knelpunten buiten deze 40 wijken extra middelen beschikbaar stellen.

4 Conclusies

Het woningbouwbeleid en het stedelijk vernieuwingsbeleid zijn kernpunten van het beleid van de minister van Wonen, Wijken en Integratie. Afgezien van bescheiden locatiegebonden subsidies wordt het klassieke instrument van de objectsubsidies bij het stimuleren van de woningbouw niet ingezet. Het stedelijk vernieuwingsbeleid staat in het teken van de 40 prachtwijken. Hier worden door verschillende ministeries substantiële Brede Doeluitkeringen ingezet. Als we nagaan hoe het Ministerie van VROM zijn beleidsambities kracht bijzet, moeten we constateren dat voor het eerst sinds mensenheugenis de woningcorporaties de ruggengraat van het bouwbeleid en de stedelijke vernieuwing vormen.

De organiserende capaciteit, de eigendomsrechten en de inzet van het financiële vermogen van de woningcorporaties worden ingezet om het beleid te effectueren. Het *Antwoord aan de Samenleving* van Aedes (2-2-2007) en het Onderhandelaarsakkoord tussen Vogelaar en Aedes (17-9-2007) staan aan de basis van dit beleidsarrangement. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 hadden verschillende politieke partijen in hun verkiezingsprogramma een gedwongen afroaming van het corporatievermogen met één of meer miljard euro opgenomen. De aanzienlijke vermogensovermaat bij de Nederlandse woningcorporaties maakt ook bij politici een graaicultuur wakker. Een wettelijke grondslag voor zo'n publieke diefstal ontbreekt echter. Tijdens zijn korte bewind draaide VROM-minister Winsemius de redenering om: als de woningcorporaties zoveel vermogen over hebben en bovendien de belangrijkste vastgoedeigenaar zijn in de stedelijke probleemwijken, kunnen van de corporaties dus méér inspanningen worden gevergd om maatschappelijke problemen op te lossen: niet alleen investeringen in woningen, maar ook in maatschappelijk vastgoed (zoals buurthuizen, scholen en verpleeghuizen); niet alleen fysieke investeringen, maar ook investeringen in de sociale en de economische pijler van het Grotestedenbeleid. Deze lijn van Winsemius is in de WWI-begroting 2008 doorgezet.

Ook al zijn er afspraken gemaakt voor tien jaar, toch is de gekozen formule uiterst kwetsbaar, onder meer nu een allesomvattende Vennootschapsbelastingplicht voor de woningcorporaties is aangekondigd. Het zal nu door steeds meer woningcorporaties aantrekkelijk kunnen worden geacht om de status van toegelaten instelling af te kopen en de doorsteek naar een vrije private marktorganisatie of een maatschappelijke onderneming, niet-zijnde een toegelaten instelling, te wagen: opting out, al was het maar 'om van het overheidsgezeur af te zijn'. Op het toppunt van het succes van de samenwerking tussen woningcorporaties en overheden zou het corporatiebestel wel eens aan het begin kunnen staan van een afkalvingsproces. Het is van groot belang dat de publieke inbedding van de woningcorporaties wordt versterkt, om te vermijden dat deze private organisaties zich straks geheel van de overheid gaan loszingen.

H. Priemus

* Hoogleraar faculteit Techniek, Bestuur en Management en Onderzoeksinstituut OTB Technische Universiteit Delft

Literatuur

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008, Den Haag (Sdu Uitgevers), 18 september.

Vogelaar, E. (2007), Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes, brief aan de Tweede Kamer, 17 september.