

# TIEN JAAR INKOMENS- GRENZEN IN DE SOCIALE HUURSECTOR

Tien jaar geleden werden sociale huurwoningen alleen beschikbaar voor mensen met een inkomen tot €33.000. 'Opgelegd door Brussel', zo werd het aan de bevolking verkocht. Hoe stak het proces werkelijk in elkaar? En wat is de impact geweest? De door Nederland geïntroduceerde doelgroepgrens voor sociale huurwoningen laat ook elders in Europa diepe sporen na.

TEKST: FEMKE NOORDINK

BEELD: SERVICE PHOTO DU PARLEMENT EUROP / JAN REINIER VAN DER VLIET

### Voor wie?

#### Huurders in de corporatiesector

► In 2021 valt er een twijfelachtig jubileum te vieren. Het tinnen huwelijk tussen de inkomensgrens en de toegang tot een sociale huurwoning. Een verbintenis waar van begin af aan weinig partijen brood in zagen en die doorwankelt tot de dag van vandaag. Maar met nieuwe ontwikkelingen in Brussel lijken de scheidingspapieren dit jaar klaar te liggen.

Sinds de eerste *Woningwet* van 1901, het begin van de volkshuisvesting, zijn er 110 jaar lang nooit wettelijke eisen gesteld aan wie er in een sociale huurwoning mocht wonen. Er waren woningcorporaties die inkomensgrenzen hanteerden, maar die pasten ze aan aan de lokale en actuele omstandigheden. Begin jaren tachtig waren de bewoners van sociale huurwoningen zelfs behoorlijk regelmatig verdeeld over verschillende inkomensgroepen. Maar liefst twintig procent van de sociaal hurende huishoudens behoorde tot de dertig procent hoogste inkomens.

De eerste discussies over een inkomensgrens stammen ook uit de jaren tachtig. De kabinetten Lubbers namen de verzorgingsstaat op de schop. Mede door het streven naar een Europese Monetaire Unie en een gemeenschappelijke munt wilden ze het begrotingstekort en de staatsschuld terugdringen door middel van meer marktwerking, decentralisatie van beleid en privatisering van overheidstaken. Dus zette de regering het mes in de volkshuisvesting, een jaarlijkse begrotingspost van ruim 10 miljard gulden.

In 1989 presenteerde Enneüs Heerma (CDA), toenmalig staatssecretaris voor Volkshuisvesting, de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. De hoofdlijnen: verzelfstandiging van woningcorporaties, bevordering van eigen woningbezit en verkleining van de sociale huursector. Ook pleitte Heerma ervoor dat mensen een woning betrokken die 'bij hun inkomen past' middels doelgroepgrenzen. Volgens de staatssecretaris waren sociale huurwoningen alleen

bedoeld voor mensen met een laag inkomen. 'Daarbij hield hij ongeveer de oude ziekenhuisfondsgrens aan', zegt Peter Boelhouwer, hoogleraar huisvestingssystemen, ruDelft. '49 Procent van de bevolking viel daar toen onder.' Maar uiteindelijk konden corporaties hun eigen beleid bepalen. Ook stond Heerma aan de wieg van een beslissing met grote gevolgen: de keuze om die grens te indexeren met de inflatie, zoals nu gebeurt. 'Hiermee wordt de doelgroep naarmate de tijd verstrijkt automatisch kleiner, omdat de modale en minimum-plus inkomens veelal sneller groeien dan de inflatie. Terwijl dat niks zegt over de prijzen in de vrije sector harder stijgen. En dat is ook gebeurd.' Daarmee is een mechanisme gecreëerd waarmee de doelgroep langzaam oplost. 'Een geniepige constructie', meent Boelhouwer.



→ De Europese Commissie vroeg bij monde van om het Nederlandse huisvestingsstelsel in overe



Voormalig eurocommissaris mededinging Neelie Kroes, aanpak te brengen met de Europese regels voor staatssteun.

“ Er is een schimmig spel gespeeld. Andere landen zijn heel boos geweest op Nederland ”

### Speelveld

Tot trots van Nederland werd Neelie Kroes in 2004 aangesteld als eurocommissaris. Portefeuille: mededinging. Zij richtte haar blik al snel op de huursector, door de vvd-bril van meer concurrentie en vrije markt. Dat vond weerklank bij de toenmalige vrom-minister en partijgenoot Sybilla Dekker, die ook meer marktwerking wilde in de sociale huursector en daarover van gedachten wisselde met Kroes.

De eerste officiële oproep volgde in 2005. De Europese Commissie vroeg Nederland om het huisvestingsstelsel in overeenstemming te brengen met de Europese regels voor staatssteun. Nederland werd verzocht de definitie van de daeb-taak (Diensten van Algemeen Economisch Belang) aan te passen. Alle commerciële exploitatie moest onder marktvoorwaarden plaatsvinden en

overcapaciteit van sociale huurwoningen worden voorkomen door verkoop.

De druk werd nog meer opgevoerd vanuit de hoek van vastgoedbeleggers. De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (ivbn) diende in 2007 een klacht in over oneerlijke concurrentie op de markt ten opzichte van de woningcorporaties. Later dat jaar en daaropvolgend in 2008 en 2009, werd het bezwaar aangevuld, in het laatste jaar gezamenlijk met verhuurder Vesteda. Volgens ivbn werd de weg naar Brussel bewandeld nadat de vastgoedeigenaren in eigen land onvoldoende gehoor kregen voor hun boodschap over een ongelijk speelveld in de vrije sector. Het stellen van inkomensgrenzen was daarbij geen doel *an sich*, want dat zag de belangenbehartiger voor vastgoedbeleggers primair als een nationale zaak. ▶

### “ Het Europees gerecht heeft de rode loper uitgelegd voor Den Haag. Waarom loopt niemand er overheen? ”

► **vervolg** van pagina 17

‘Ze hadden wel een punt’, zegt Boelhouwer over de aanklacht vanwege oneerlijke concurrentie. Woningcorporaties kunnen goedkoop lenen en krijgen soms grondvoordeel. Eerder waren ze vrijgesteld van omzet- en vennootschapsbelasting, maar die vrijstelling is sinds 2008 al opgeheven. Hij nuanceert verder: ‘En de corporaties kampen nu ook met de verhuurderheffing. Je kan maar beter geen onderdeel zijn van het corporatiestelsel.’

#### Deal

Eberhard van der Laan (PVDA), vanaf 2008 Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, steggelde met Brussel over de kwestie. Nederland moest hard maken dat de ‘gesubsidieerde woningen’ alleen naar mensen gingen die in de vrije markt geen dak boven hun hoofd kunnen betalen. Na lang onderhandelen tekende Van der Laan in 2009 een akkoord. Belangrijkste uitkomst: een inkomensplafond van maximaal €33.000 bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Met de verankering in de wet in 2011 kwam er een einde aan de toegang tot de betaalbaarste woningen voor mensen met een middeninkomen.

Hoe kon Van der Laan tot zo’n uitkomst komen, terwijl hij zelf een ander beleid voorstond? Wellicht had dat te maken met een ander onderhandelpunt: de wens van de minister om corporaties te laten investeren in maatschappelijk vastgoed in de Vogelaarwijken van toen. Vastgoedpartijen hadden daar ook een oogje op laten vallen, maar in de uiteindelijke beschikking kregen de corporaties daar volop ruimte voor. Barbara Steenbergen (hoofd van de International Union of Tenants, IUT, in Brussel)

noemt de ‘deal’ waar Van der Laan mee terugkwam een grote inschattingfout: ‘Er was met de inkomens geknoeid. Het is moeilijk om er weer vanaf te komen, als het eenmaal in de wet staat.’ De maatregel, het inkomensplafond bij de toewijzing van sociale huurwoningen, staat in Brussel bekend als de *Dutch case* en is veel landen een doorn in het oog. ‘Als Nederland toen had gezegd het niet nodig te vinden dat de Europese Commissie zich hiermee bemoeide, dan hadden we helemaal geen *Dutch case* gehad’, zegt Steenbergen. ‘Het was ook al goed geweest als Nederland de doelgroep voor sociale huisvesting op een andere manier had afgebakend. Bovendien is wonen het domein van de lidstaten, niet van de Europese Commissie. De Commissie grijpt alleen in als er iets mis is met het staatssteunbeleid.’ En Steenbergen meent dat dit niet aan de orde was.

De ‘Nederlandse casus’ schepte ook een precedent voor andere lidstaten. Boelhouwer: ‘Andere landen zijn heel boos geweest op Nederland. Zij hebben er veel last van gehad, maar hebben dat anders opgelost. Frankrijk hanteert bijvoorbeeld een inkomensgrens van 60.000 euro voor gezinnen. Maar Nederland moest het striktste jongetje van de klas zijn.’

#### ‘Het moet van Europa’

Boelhouwer meent dat er een ‘schimmig spel’ is gespeeld. ‘De regering van toen zei: “het moet van Europa”. Maar dat is helemaal niet waar. Europa heeft later gezegd dat Nederland die grens zelf heeft kunnen bepalen.’ In Brussel gingen door de jaren heen alle lichten op groen om dit beleid te wijzigen. In 2012 stelde het Europees Parlement voor om de doelgroepdefinitie van sociale huisvesting uit de staatsteunregels te schrappen. Het Europees Comité van de Regio’s en het Europees Economisch en Sociaal Comité waren het hiermee eens. De opvolger van Kroes, eurocommissaris Joaquín Almunia (2009-2014), maakte verschillende keren duidelijk dat een verruiming van de inkomensgrens mogelijk was, maar dat de Nederlandse overheid daarvoor aan zet zou zijn.

Die conclusie kwam ook terug in een uitspraak in een rechtszaak van Nederlandse woningcorporaties tegen de Europese Commissie in 2018. De rechter stelde daarin dat de Europese Commissie het recht had Nederland te verzoeken om de doelgroep

## Tijdslijn inkomensgrenzen

2011 De inkomensgrens voor sociale huisvesting wordt gesteld op €33.000. Woningcorporaties moeten 90% van hun bezit toewijzen aan huurders onder de inkomensgrens en mogen 10% afwijken. Woningcorporaties gebruiken die vrije ruimte echter meestal voor mensen met een urgentieverklaring, dus de middeninkomens zijn hier nog niet mee geholpen.

2012 Minister Liesbeth Spies (CDA) maakt een iets ruimere toewijzing van corporatiewoningen mogelijk tot €38.000.

2018 De toewijzingsnorm van 90-10 wordt verruimd naar 80-10-10. De belangrijkste doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen tot €40.024 (prijsspeil 2021). De woningcorporatie moet jaarlijks ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan die groep toewijzen. Daarnaast mogen corporaties 10% van de vrijkomende woningen toewijzen aan huishoudens met een iets hoger inkomen tussen €40.024 en €44.655 (prijsspeil 2021). De overige, maximaal 10% van de vrijkomende woningen, mogen woningcorporaties vrij toewijzen.

2022 De grens voor meerpersoonshuishoudens wordt voor 3 jaar verhoogd naar €43.126. De grens voor eenpersoonshuishoudens blijft hetzelfde. De lokale vrije toewijzingsruimte wordt 15% als daar behoefte aan is. Indien lokaal maatwerk niet noodzakelijk is, dan wordt de vrije toewijzingsruimte 7,5%.



→ Wijkminister Van der Laan voor Wonen Wijken en Integratie sloot het huwelijk tussen de inkomensgrens en de toegang tot een sociale huurwoning.

“ Investerings in gemengde projecten zitten in heel Europa in een impasse.

De enige die ons uit deze situatie kan bevrijden is Nederland ”

voor sociale huurwoningen te definiëren. Europa moest aan de hand daarvan kunnen toetsen of de woningen ten goede kwamen aan groepen die zichzelf niet kunnen redden op de markt. Maar welk inkomen gekoppeld is aan die zelfredzaamheid, was aan de landen zelf.

Zelfs de Europese mededingsautoriteit erkent nu het probleem van het geringe woonaanbod voor de middeninkomens op de Europese markten. Daardoor komt er in het voorjaar van 2021 een herziening van het staatssteunbeleid. Steenbergen van de IUT strijdt al jaren voor verandering en kijkt met verbijstering naar de Nederlandse overheid. ‘De rode loper ligt er. Die is door niemand minder dan het Europees gerecht uitgelegd naar Den Haag. Maar niemand loopt er overheen en dat begrijp ik niet. Waarom komt er niemand terug naar Brussel?’

### Europese impact

Ondertussen heeft het beleid zijn uitwerking niet gemist. Onderzoeksbureau RIGO waarschuwde al in 2010 in het rapport *Tussen wal en schip*: ‘Een grote groep middeninkomens (meer dan 650.000 huishoudens) komt in de problemen als zij een andere woning zoeken. [...] En juist nu de urgentie van de situatie op de woningmarkt voor iedereen duidelijk is geworden, komt er een regeling die de stagnatie op de woningmarkt ernstig zal vergroten.’ Steenbergen: ‘De inkomensbeperking zorgt ervoor dat sociale woningbouw er in Nederland alleen is voor de armsten van de armsten. Dus niet voor de middeninkomens waar cruciale beroepen onder vallen, zoals de buschauffeur en de verpleger. Bovendien creëer je ghetto’s.’ Gemengde wijken zijn het best voor een samenleving en het prettigst om in te wonen, geeft ze aan.

‘Door de *Dutch case* is er heel veel onzekerheid en terughoudendheid in de sector. Die doelgroepdefinitie heeft ervoor gezorgd dat partijen denken: als we nu voor de middeninkomens bouwen, hebben we een groot probleem met Brussel’, vertelt Steenbergen. Voor gemengde projecten moet nu een certificering worden aangevraagd bij de Europese Commissie, die daarover oordeelt. ‘Daarom zitten we nu in een impasse’, aldus Steenbergen. De investeringskloof in betaalbare huisvesting in Europa wordt geschat op 57 miljard euro per jaar. ‘En de enige staat die ons uit deze situatie kan bevrijden is Nederland. Ook uit solidariteit met andere landen die nu onder het besluit lijden, zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en de Scandinavische landen. Maar het heeft impact op elk Europees land.’

Dat die impact wordt gevoeld, gaven de burgemeesters van dertig grote Europese steden aan in 2014. Ze overhandigden eurocommissaris Barosso een resolutie tegen het huisvestingsbeleid. Burgemeesters uit onder meer Barcelona, Milaan, Berlijn en Parijs zagen achterstandsbuurten ontstaan en worstelden met een haperende stadsontwikkeling. Van der Laan was inmiddels minister af en als burgemeester van Amsterdam onderdeel van deze groep.

### Ontwikkelingen in het jubileumjaar

‘Omdat de huurprijzen erg zijn gestegen afgelopen jaren is er een grote groep die tussen wal en schip valt’, zegt Boelhouwer. ‘Dat is de consequentie van dit beleid en dat is heel ernstig.’ Hij acht het beter om maatregelen te regionaliseren. Er zijn immers grote verschillen binnen Nederland. ‘Als je 30.000 euro verdient kun je in Friesland of Groningen een woning kopen of huren, in Utrecht of Den Haag niet. Je moet het land opdelen, aparte doelgroepgrenzen bepalen

en aansluiten op wat er in de markt gebeurt. En natuurlijk zijn er lange wachtlijsten. Maar als de markt het niet kan, moet de overheid in dat gat springen.’

‘Iedereen die de wooncrisis in Nederland volgt, weet dat de huur in de private huursector voor velen onbetaalbaar is’, zegt ook europarlementariër Kim van Sparrentak (GroenLinks). Zij pleit met haar partij voor het oprekken van de inkomensgrens, zodat ook middeninkomens terecht kunnen in een sociale huurwoning. Van Sparrentak werkte aan een initiatief waarmee ze betaalbaar wonen tot recht wil maken. Haar initiatief-rapport geeft aanbevelingen voor betere en betaalbare woningen in Europa. ‘Tot nu toe neemt Europa geen doelbewuste actie om iets aan de huizen crisis te doen’, zegt ze en dit wil ze veranderd zien. ‘We proberen het probleem bij de wortel aan te pakken door Europese regels aan te passen die het moeilijk maken voor overheden om goed beleid te voeren. We willen dat de staatssteunregels worden aangepast om te zorgen dat een land meer mag investeren in sociale woningbouw.’

Het rapport is op 21 januari 2021 aangenomen door een overtuigende meerderheid in het Europees Parlement (zie pagina 5). 352 parlementsleden stemden voor, 179 tegen, 152 onthielden zich van stemming. ‘Maar we zijn er nog niet’, benadrukt Van Sparrentak. ‘De volgende stap is dat de Europese Commissie deze voorstellen gaat omzetten in nieuwe regels. Ik ga dus actief met het rapport aan de slag. We gaan ze in ieder geval achter de broek zitten!’ Barbara Steenbergen hoopt dat het thema ook in Nederland op de spandoeken staat bij de Tweede Kamerverkiezingen in maart: ‘Want het is heel bepalend voor de Nederlandse woningmarkt. Het is nu écht tijd!’