

Inbreng van de Eerste Kamerfractie van de Partij van de Arbeid, inzake behandeling **Wet maatregelen woningmarkt 2014** (33.756) op 17 december 2013

Woordvoerder: **Adri Duivesteijn**

Definitieve versie – het gesproken woord telt

Voorzitter,

De Wet maatregelen woningmarkt 2014 (33.756) kent een lange voorgeschiedenis. Feitelijk betreft het hier een uitvoering van de motie-Essers c.s. waarmee is bedongen dat de werking van de Wet verhuurderheffing (33.407) zich zou beperken tot 2013; dit in verband met de onduidelijkheden over de effecten van de voorgestelde heffing. Voor de daaropvolgende jaren diende de minister voor Wonen en Rijksdienst te komen met een nieuwe wet. Deze wet is – in combinatie met de “wijziging van enige wetten met betrekking tot de nadere herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning” – vandaag onderwerp van gesprek.

Langs de lijn van afzonderlijke wetsvoorstellen is er in de Eerste Kamer uitgebreid gesproken over verschillende ingrediënten van de Wet maatregelen woningmarkt 2014. De behandeling van de voorstellen ‘huurverhoging op grond van inkomen’ (33.129) en ‘huurverhoging op grond van een tweede categorie huishoudens’ (33.330) op 13 februari 2013 was mijn debuut als senator; namens de Eerste Kamerfractie van de PvdA mocht ik er in mijn *maidenspeech* op reageren. In het kader van het debat vandaag is het van belang om terug te grijpen op een aantal kanttekeningen die ik in deze *maidenspeech* heb gemaakt. Ik citeer letterlijk:

“De PvdA is positief dat de regering uit is op een fundamentele hervorming van de woningmarkt (...) Wij zouden graag zien vanuit welk breder kader het kabinet van plan is inhoud te geven aan een nieuw en wat ons betreft ook sociaal woonstelsel (...) Binnen een dergelijk woonstelsel kunnen individuele maatregelen in samenhang worden gezien, en kunnen ook de minder gewaardeerde voorstellen beter worden begrepen. Nu lijkt het erop dat het slechts ‘ophalen’ is, bij huurders en verhuurders. Dat is geen aantrekkelijk verhaal, en laat zich minder goed communiceren. De fractie van de PvdA acht het dan ook noodzakelijk dat de afzonderlijke maatregelen worden ingebed in een breder denk- en beleidskader. Dat wil dus wel degelijk zeggen dat er sprake moet zijn van de ontwikkeling van een heuse beleidsvisie, die gaat over ons toekomstig woonstelsel.”

En:

“Juist voor een goede uitvoering van de gekozen maatregelen is draagvlak nodig. Wij herhalen dan ook het eerdere pleidooi van de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer om te komen tot het opstellen van een nationaal plan voor het herstel van de woningmarkt. Het is begrijpelijk – en politiek hebben wij daar zeker waardering voor – dat de regering in de Tweede Kamer heeft gezocht naar steun voor een reeks afzonderlijke maatregelen, in de hoop en verwachting dat de Eerste Kamer dit politieke bondgenootschap zal steunen.

Maar het werkelijke, duurzame bondgenootschap vind je niet in de politieke organen, maar in de samenleving zelf. Het zijn de spelers die acteren in de samenleving die met hun investeringen het tij op de woningmarkt moeten keren.”

De kanttekeningen telden op tot de conclusie dat de Eerste Kamerfractie van de PvdA geen principiële bezwaren heeft tegen een verhuurderheffing. De vraag was – en is – wel hoe één en ander op verantwoorde wijze vorm kan worden gegeven, zeker tegen de achtergrond van de huidige, diepe crisis. ‘Verantwoord’ betekende voor ons primair dat er sprake moest zijn van een “visie op een sociaal woonstelsel” en een “aanpak van het herstel van de woningmarkt die breed gedragen wordt” of, preciezer gezegd: een nationaal akkoord.

In reactie op onze inbreng zegde de minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de gezamenlijke behandeling van de Wet verhuurderheffing (33.407) op 12 maart 2013, toe “de samenhang te schetsen tussen de verschillende wetsvoorstellen en andere voornemens op het terrein van het wonen en een samenhangende beleidsvisie hierover (‘woonnota’) aan de Eerste Kamer aan te bieden” en “met de betrokken maatschappelijke organisaties te overleggen over de totstandkoming van een nationaal akkoord op het terrein van het wonen”.

Waar staan wij vandaag?

Voor wat betreft het eerste, een **samenhangende beleidsvisie**, kun je zeggen dat de minister voor Wonen en Rijksdienst zijn toezegging in procedurele termen gestand heeft gedaan; op 17 september 2013 stuurde hij zijn ‘Hervormingsagenda voor de woningmarkt’ naar de Eerste Kamer. Maar hoewel het positief is dat het kabinet deze hervormingsagenda heeft opgesteld, betreft het hier niet de door ons gevraagde en door de minister toegezegde beleidsvisie. De uitgebreide, vlot geschreven brief is – de naam zegt het eigenlijk al – inderdaad een geannoteerde agenda, waarin de minister een summier toelichting geeft op een aantal in het regeerakkoord opgenomen hervormingen, om vervolgens concreet in te gaan op een zevental beleidsaspecten waar door het kabinet maatregelen voor worden uitgewerkt. De zeven zogeheten agendapunten die de hervorming van de woningmarkt zouden moeten vormgeven kunnen worden gelezen als een voortzetting van een al eerder ingezet beleid, zij het dat verschillende maatregelen radicaler zijn in de uitvoering. In zijn Memorie van Antwoord (33.819) bevestigt de minister voor Wonen en Rijksdienst dit ook; letterlijk zegt hij dat hij “niet streeft naar een geheel andere ordening op de woningmarkt. Ik citeer: “Mijn doel met de Hervormingsagenda is het bieden van een oplossing van de knelpunten die ertoe hebben geleid dat de woningmarkt is vastgelopen (...) De Hervormingsagenda poneert dan ook niet zozeer een eindbeeld voor de woningmarkt, maar probeert vooral de beweging te schetsen die kabinet en woonakkoordpartijen willen inzetten.”

Het mag duidelijk zijn dat er, vanuit het oogpunt van de PvdA, waardering is voor een aantal van de in de Hervormingsagenda opgenomen maatregelen, zoals bijvoorbeeld de herziening van het stelsel voor hypotheekrenteaftrek en de start van een energieaanpak. Voor wat betreft de hypotheekrenteaftrek was het hard nodig om afscheid te nemen van een stelsel dat vooral de maximalisering van de schuldvorming aantrekkelijk maakte, in plaats van dat het – door middel van eigen woningbezit – vermogensvorming stimuleerde. En zonder meer sympathiek, en als impuls van

betekenis, is de hervormingsagenda waar het gaat om het stimuleren van energiebesparing in de gebouwde omgeving.

Van een fundamentele verandering in het stelsel zelf is echter geen sprake. De Hervormingsagenda gaat voorbij aan de intrinsieke waarden van het wonen. De filosoof Ivan Illich stelde ooit dat “de mens het enige dier is dat een kunstenaar is, en de kunst van het wonen vormt een onderdeel van de kunst van het leven. Het huis is noch nest, noch garage”. Wat hij daarmee duidelijk maakt, is dat het wonen verder reikt dan huisvesten alleen. Wonen is een primaire levensbehoefte en is in alle opzichten voorwaardenscheppend voor de ontwikkeling van een samenleving en haar deelnemers. Juist onze huidige participatiesamenleving – met burgers die geëmancipeerder zijn dan ooit – verdient een geheel nieuwe visie op het wonen, waarin de weg moet worden geopend voor een wezenlijk andere positie van de burger. De Hervormingsagenda biedt daar echter nauwelijks ruimte voor: wanneer we kijken naar de actoren die in de toekomst een rol van betekenis zullen spelen, blijft het beleid toch primair gericht op de institutionele partijen. Zij hebben ook in het toekomstig stelsel de hoofdrol in de woningmarkt. De positie van corporaties wordt daarbij aangescherpt waar het gaat om de doelgroep en het werkveld. De minister creëert bovendien voorwaarden voor een vervlechting van de sociale huursector met een directe financiële participatie van commerciële vastgoedpartijen. Maar de burger is, zoals in de Hervormingsagenda ook letterlijk wordt gezegd, geen *producent* maar slechts een *consument* van het wonen.

Voor wat betreft het **nationaal akkoord** kunnen wij niet anders dan constateren dat dat niet van de grond is gekomen. In zijn Memorie van Antwoord geeft de minister weliswaar aan dat hij “met veel stakeholders” heeft gesproken, maar dit heeft niet geleid tot het door ons gewenste breed gedragen akkoord. Op de keper beschouwd heeft de minister zich beperkt tot het *wheelen en dealen* met een beperkt aantal partijen. Daarin is hij slechts bereid geweest tot een minimale aanpassing van zijn voorstel: voor de wensen van lokale overheden is ruimte gezocht in het systeem van heffingskorting en alleen met brancheorganisatie Aedes is gekomen tot een aantal deelafspraken. In de expertmeeting die de Eerste Kamer onlangs organiseerde, zei Aedes-voorzitter Marc Calon daarover dat, en ik citeer, “wij niet hebben gezegd dat wij akkoord zijn gegaan met deze heffing; wij hebben gezegd dat wij die als een voldongen feit beschouwen (...) Wij vinden de heffing geen goede zaak.”

Het beleid van het wonen blijkt in het huidige tijdsgewricht vooral een politieke aangelegenheid, eerst in het regeerakkoord en later in het met D66, ChristenUnie en de SGP afgesloten woonakkoord. En hoewel de Eerste Kamerfractie van de PvdA in beginsel positief is over het woonakkoord, is het niet juist dat het leidend is geweest in de gesprekken met het veld, en dus voor het creëren van maatschappelijk draagvlak. In zijn Memorie van Antwoord zegt de minister dat, bij de gesprekken die zijn gevoerd, “de afspraken uit het woonakkoord met betrekking tot de heffing steeds het kader vormden”. Zonder het bestaan van kaders of contouren te willen bagatelliseren – er moet altijd een richting zijn – gaat het bij een nationaal akkoord om een menging of, beter nog, een synthese van belangen. Er zou, vanuit de intrinsieke betekenis van ons woonstelsel, moeten worden gezocht naar oplossingen die *béter* zijn voor het wonen en tegelijkertijd van betekenis zijn voor de tekortreductie van de Rijksoverheid. Nu is het zo dat overleg eendimensionaal in het teken stond van de uitvoering van maatregelen die top-down door de politiek zijn gedictieerd. De Eerste Kamerfractie van de PvdA beschouwt het ontbreken van een

breder nationaal akkoord, zoals dat op andere beleidsterreinen wel is bereikt, als een belangrijk gemis om van binnenuit tot een werkelijke hervorming van de woningmarkt te komen.

Wanneer wij de balans opmaken, moeten wij vaststellen dat de minister slechts marginaal is tegemoetgekomen aan de door ons geformuleerde randvoorwaarden voor een verantwoorde invoering én uitvoering van de heffing. Voor ik nader inga op de betekenis hiervan, wil ik graag stilstaan bij een aantal andere aspecten van het thans voorliggende wetsvoorstel; aspecten die in de afweging van de Eerste Kamerfractie van de PvdA van belang zijn.

Eén van de meest principiële punten van vandaag is wat ons betreft het **zelfregulerend karakter van ons woonstelsel**. Door binnen de gereguleerde sector te komen met zo'n ingrijpende belastingmaatregel als de verhuurderheffing, wordt het zelfregulerend beginsel van ons woonstelsel aangetast. De gelden die binnen het wonen beschikbaar komen, worden immers niet langer ingezet voor het herstel van de woningvoorraad en steden, maar worden onderdeel van een integrale afweging. Dat kan een valide politieke keuze zijn, maar dan moet ook worden begrepen dat wij een hypotheek zetten op de toekomst van onze woningvoorraad en, niet onbelangrijk, dat wij het risico vergroten dat er in de steden *no go areas* ontstaan. Nu al weten wij dat de herstructurering van de naoorlogse wijken een immense opgave vertegenwoordigt. De ingewijden in de volkshuisvesting weten ook dat er, eigenlijk overal in Nederland, de taak ligt om de woningvoorraad geschikt te maken voor de groeiende groep ouderen, en dat de omvorming van de woningvoorraad in krimpgebieden om omvangrijke investeringen vraagt. Het gros van deze investeringen zal niet door het commerciële segment worden opgepakt. Gewoon omdat er een onrendabel deel opzit dan wel omdat – en dat is bijna cynisch – het rendement te laag is. Tegelijkertijd is het zo dat investeren, vanuit het product zelf beredeneerd, zelden zo voordelig was als nu. Nog nooit was de kostprijs van woningen zo laag. Anders gezegd: het is *penny wise pound foolish* om nu níet te komen met een actief stimuleringsbeleid voor onrendabele investeringen in de woningbouw. Maar in plaats daarvan wordt gekozen voor een majeure “afroming van de extra huuropbrengsten van corporaties die het gevolg zijn van de maatregelen in de huursector”, zoals het in het regeerakkoord is verwoord.

Volgens de Eerste Kamerfractie van de PvdA zijn er oplossingen die beide doelen dienen; die zowel bijdragen aan een tekortreductie van de Rijksoverheid als aan de instandhouding van een zelfregulerend sociaal woonstelsel. Het gaat dan om een tweeledige doelstelling van de heffing, waarbij een deel van de heffing in de sector blijft ter financiering van bijzondere investeringen in de Nederlandse woningvoorraad. Naar analogie van het stadsvernieuwingsfonds kan een nationaal investeringsfonds voor woningen en de woonomgeving worden opgericht. Jaarlijks zou, aan de hand van een kwaliteitskaart voor het wonen, moeten worden gezien wat de verhouding is tussen de voeding van het fonds en de afdracht aan de Rijksskas. Daarnaast zou de Rijksoverheid, in samenwerking met de woningcorporaties, kunnen werken aan een woonstelsel dat wordt gekenmerkt door een eigendomsneutraal karakter. Nu is binnen de ordening van ons woonstelsel nog altijd sprake van een rigide scheiding tussen koop en huur. Juist omdat steeds meer burgers, individueel of binnen een collectief verband, inhoud willen geven aan hun eigen woon- en leefomgeving, zou er een tussenvorm moeten ontstaan. Een voorbeeld van zo'n tussenvorm is de wooncoöperatie, een vorm van zelforganisatie van kopers en

huurders, gericht op het bereiken van doelen die individueel niet behaald kunnen worden. Het bezit is individueel, aan het beheer wordt gezamenlijk inhoud gegeven. In onze ogen vertegenwoordigt de wooncoöperatie een vorm van betaalbaar modern aandeelhouderschap van burgers in de samenleving. Daarbij wordt niet alleen beroep gedaan op de zelfkracht van burgers; het maakt ook dat maatschappelijk verbonden kapitaal, geld dat nu nog vastzit in stenen, wordt vrijgespeeld.

Het zijn beleidsalternatieven die volgens de Eerste Kamerfractie van de PvdA beter zijn, maar die niet terugkomen in de Hervormingsagenda en de Wet maatregelen woningmarkt. Het kabinet kiest toch vooral voor een eendimensionale afroming en een woonstelsel waarin het marktdenken centraal staat.

Dan is er het punt van de **huurtoeslag**. Het is evident dat de verhuurderheffing ertoe leidt dat verhuurders iedere mogelijkheid tot huurverhoging zullen moeten aangrijpen om niet zélf in de financiële problemen te komen. De minister legitimeert de heffing onder andere vanuit het feit dat er, binnen de gereguleerde sector, sprake is van huurtoeslag. Wat hij daarmee impliciet zegt, is dat wij zowel huishoudens met een lager inkomen als de corporatiesector in z'n totaliteit, meer nog dan nu het geval is, afhankelijk maken van huurtoeslag. Het feit dat de huurtoeslag oploopt van €2,37 miljard in 2010 naar €2,98 miljard in 2014 en €3,64 miljard in 2017, illustreert dat reeds wordt geanticipeerd op huurverhogingen die in de nabije en verdere toekomst zullen worden doorgevoerd. Of, zoals de minister in zijn Memorie van Antwoord zelf aangeeft: “de toename van het budget is voor een belangrijk deel het gevolg van de huurontwikkeling”. De vraag die hij echter onbeantwoord laat, is welk systeem wij op deze manier in stand houden; aan de ene kant wordt er – langs de lijn van de verhuurderheffing – geld weggesluisd uit de volkshuisvesting, terwijl er aan de andere kant buitenproportionele bedragen worden gereserveerd om het wonen betaalbaar te houden. En dan hebben wij het nog niet eens over de paradox dat er, nota bene in dezelfde wet, wordt voorgesteld te komen tot een geleidelijke afbouw van een geldverslindend stelsel voor hypotheekrenteaf trek. Het is te voorspellen dat het systeem van huurtoeslag op termijn op vergelijkbare wijze onhoudbaar zal worden.

Tot slot is er het momentum. De Eerste Kamerfractie van de PvdA vindt het maar moeilijk te begrijpen dat er, in het diepst van de **crisis**, wordt gekozen voor een ontmoedigingsbeleid voor wat betreft het doen van investeringen. Enkele cijfers om de ernst van de situatie te illustreren. In het rapport ‘Bouw in beeld 2012/2013’ van het Economisch Instituut voor de Bouw wordt gezegd dat “het aantal faillissementen in de bouw in de afgelopen jaren sterk is toegenomen (...) In het afgelopen jaar daalden de omzetten van de bedrijven met gemiddeld 7% ten opzichte van 2011. De omzetzakking zette zich ook in het eerste kwartaal van 2013 nog door.” Het Centraal Bureau voor de Statistiek bevestigt en expliciteert dat er voorlopig geen sprake lijkt van herstel. Het 3^e kwartaal van 2013 toont een omzetzakking van -12,8% ten opzichte van vorig jaar. Het aantal afgegeven bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen, koop en huur – waarachter een wereld van werkgelegenheid schuil gaat – liep dramatisch terug, van ruim 61.000 in 2010 (precies: 61.028) naar niet eens 37.500 in 2012 (precies: 37.370). BouwKennis heeft becijferd dat er dit jaar naar verwachting 40.000 nieuwbouwwoningen gereed komen. Dit is een daling van 17% ten opzichte van 2012. Aedes-voorzitter Marc Calon sprak zelfs de verwachting uit dat de productie in 2017 zal zijn gezakt naar zo'n 15.000 á 17.000 nieuwbouwwoningen.

Ik denk dat wij met elkaar kunnen concluderen dat wij te maken hebben met de grootste crisis die de woningbouwsector sinds de Tweede Wereldoorlog heeft getroffen. De Eerste Kamerfractie van de PvdA heeft dan ook moeite met het feit dat de regering er voor kiest om groot geld te onttrekken uit een sector die juist voor werkgelegenheid en economische groei zou kunnen zorgen. Ondanks de heffingskorting blijft de heffing in z'n totaliteit in stand. Sterker nog: in zijn Memorie van Antwoord geeft de minister aan dat in het woonakkoord is opgenomen dat "de verhuurderheffing op termijn dezelfde bijdrage levert aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën als voorzien in het regeerakkoord". Concreet betekent dit dat de ogenschijnlijke 'verbetering' van het woonakkoord ten opzichte van het regeerakkoord – een bijstelling van de heffing van €2,1 miljard naar €1,7 miljard – niet structureel is. Uiteindelijk zal de heffing moeten optellen tot de €2,1 miljard waar in het regeerakkoord rekening mee is gehouden.

Juist omdat het hier primair om een bezuinigingsregel gaat die in het leven is geroepen in antwoord op de crisis – hoewel je jezelf, zoals zojuist aangegeven, moet afvragen of niet het tegenovergestelde wordt bereikt – vinden wij het van belang dat de wet wordt voorzien van een horizonbepaling. Iedere economie kenmerkt zich door afwisselende periodes van hoog- en laagconjunctuur. Het is een wetmatigheid dat goede jaren worden gevolgd door mindere jaren, waarop vervolgens weer goede jaren aanbreken. Het zou dan ook zuiver zijn om nu niet te kiezen voor een structurele wet of heffing, maar ruimte te creëren om steeds opnieuw te kunnen inspelen op een veranderende situatie. Daarmee zou worden aangesloten op een in de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Schouten (ChristenUnie) en Verhoeven (D66), om de wet te voorzien van een evaluatiebepaling. In het ideale geval wordt die evaluatiebepaling zodanig ingevuld, dat de effecten van de verhuurderheffing gedegen en omvattend zijn geëvalueerd op het moment dat de wet afloopt, zodat op basis van deze evaluatie concreet kan worden aangegeven of een nieuwe Wet verhuurderheffing noodzakelijk is en, als dat het geval is, welke noodzakelijke aanpassingen in beleid en regelgeving nodig zijn om eventuele ongewenste effecten te elimineren.

Voorzitter,

Alles overwegende kunnen wij concluderen dat de Eerste Kamerfractie van de PvdA positief is over het tweede deel van de wet. Een beperking van de hypotheekrenteaftrek staat al lang hoog op de politieke agenda van de PvdA. Wij betreuren het echter dat dit afzonderlijke voorstel is gekoppeld aan "de invoering van een verhuurderheffing over 2014 en volgende jaren". Inhoudelijk gezien staan de onderwerpen los van elkaar, en vragen om een geheel eigen behandeling. Door de vermenging wordt de Eerste Kamer materieel voor het blok gezet: het is *all or nothing*. Onze fractie vindt dat principieel onjuist.

Waar het gaat om het eerste deel van de wet wil ik opnieuw benadrukken dat de Eerste Kamerfractie van de PvdA in beginsel niet tegen een heffing is. In formele zin is er niets mis met het feit dat ook van verhuurders, en in het bijzonder de corporatiesector, wordt gevraagd een bijdrage te leveren. En daarmee zijn wij terug bij onze kernvraag: hoe hier, tegen de achtergrond van de huidige, diepe crisis, op een verantwoorde wijze invulling aan te geven?

Onze fractie houdt vast aan de overtuiging veel van de doelstellingen die met de Wet maatregelen woningmarkt 2014 worden beoogd, ook die van de tekortreductie, op een fundamenteel andere wijze bereikt zouden kunnen worden. Wij geloven dat een synthese mogelijk is: dat wij kunnen komen tot een heffing die én financieel van betekenis is, in termen van het terugbrengen van de staatsschuld, én bijdraagt aan de kwaliteit van onze steden en dorpen, nu maar vooral in de toekomst. Feitelijk pleiten wij voor het behoud van het zelfregulerend karakter van ons woonstelsel, met één grote verandering – de werkelijke hervorming: de toetreding van de burger als volwaardige participant in of, beter gezegd, producent van het wonen.

Afhankelijk van het antwoord van de minister overwegen wij moties op een drietal onderwerpen:

- De toevoeging van een horizonbepaling, waarmee de werkingsduur van de verhuurderheffing wordt begrensd tot en met 31 december 2016. Daarbij verzoeken wij de minister om de in de wet opgenomen evaluatiebepaling zodanig in te vullen, dat de effecten van de verhuurderheffing voor die tijd gedegen en omvattend zijn geëvalueerd; de evaluatie dient kan dan als basis voor vervolgstappen dienen.
- Gezien het feit dat er in de eerste jaren een nadelig verschil zal ontstaan tussen de te derven extra huurinkomsten en de op te brengen verhuurderheffing – wat van invloed kan zijn op de noodzakelijke investeringen in de Nederlandse woningvoorraad – zou de heffing een tweeledig doel moeten dienen, te weten de Rijksfinanciën en (de voeding van) een nationaal investeringsfonds voor woningen en de woonomgeving.
- Wat niet direct aan de Wet maatregelen woningmarkt 2014 raakt maar er nauw mee samenhangt, is ons verzoek om voor eind 2014 te komen met een voorstel voor de wooncoöperatie als een nieuwe vorm van toegelaten instelling met een wettelijke basis – feitelijk een alternatief voor het uitpanden van woningen aan commerciële partijen. Op deze manier worden burgers, of dat nu kopers of huurders zijn, in hun kracht gezet, en wordt er tegelijkertijd groot geld vrijgemaakt.

Juist omdat deze punten, in ieder geval voor een deel van de Eerste Kamerfractie van de PvdA, bepalend zijn voor hun eindoordeel over de Wet maatregelen woningmarkt 2014, vernemen wij graag de reactie van de minister voor Wonen en Rijksdienst hierop.